

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00211 587 4

J

103

H72

1966/67

C7

DATE
A12

CANADA. PARLEMENT.

COMITE SPECIAL MIXTE SUR

LE CREDIT AU CONSOMMA-

TEUR (PRIX) 1966/67.

Rapport sur le crédit
au consommateur du

Comité mixte spécial ...

Canada. Parlement. Comité spécial
mixte sur le crédit au consommateur
(prix) 1966/67.

DATE DUE

27-07 2004

OR

PRINTED IN U.S.A.

J
103
H72
1966/67
C7
A12

99758-1

LIBRARY OF PARLIAMENT

AUG 29 1967

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RAPPORT SUR LE CRÉDIT
AU CONSOMMATEUR

*Ici le rapport final du
comité relatif au crédit
au consommateur.*

©

Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX
1737, rue Barrington

MONTRÉAL
Édifce Aeterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Édifce Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada

Prix \$1.25

N° de catalogue YC3-271/1F

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, m.s.r.c.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada
1967

Rapport
SUR LE CRÉDIT
AU CONSOMMATEUR

DU
COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE CRÉDIT
AU CONSOMMATEUR ET LE COÛT DE LA VIE

Février 1967

Coprésidents

L'HONORABLE DAVID A. CROLL

M. RON BASFORD, DÉPUTÉ

Membres du Comité mixte spécial du Sénat et de
la Chambre des communes chargé d'enquêter
sur le Crédit au consommateur (prix)

(Au 24 janvier 1967)

Pour le Sénat

*Coprésident: L'honorable sénateur David A. Croll

Les honorables sénateurs

Carter	McGrand
Cook	O'Leary (<i>Antigonish-Guysborough</i>)
Hastings	Thorvaldson
Hollett	Urquhart
Inman	Vaillancourt—(12).
McDonald (<i>Moosomin</i>)	

Pour la Chambre des communes

*Coprésident: M. S. Ron Basford

Messieurs

*Allmand	Mandziuk
Andras	*McCutcheon
Boulangier	McLelland
Choquette	O'Keefe
Clancy	*Olson
Code	Otto
Crossman	Rideout (M ^{me})
Horner (<i>Acadia</i>)	Ryan
Irvine	*Saltsman
Leblanc (<i>Laurier</i>)	Smith
Lefebvre	Whelan—(24).
MacInnis (M ^{me})	

* Membre du comité directeur.

REMARQUE: Voir l'appendice 1 où figure la liste de tous ceux qui ont servi au sein du comité durant l'enquête sur le crédit au consommateur. En septembre 1966, le comité a été chargé d'enquêter «sur les tendances du coût de la vie au Canada et sur les facteurs qui peuvent avoir contribué aux changements du coût de la vie au Canada ces derniers mois;» — une enquête qui se poursuit à l'heure actuelle.

ORDRES DE RENVOI

EXTRAIT DES PROCÈS-VERBAUX DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
DU 15 MARS 1966:

«M. Hellyer, au nom de M. Sharp, appuyé par M. Pennell, propose, — Qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit nommé pour enquêter et faire rapport sur les problèmes du crédit aux consommateurs et plus particulièrement, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, pour enquêter et faire rapport sur l'application de la législation canadienne à cet égard;

Que vingt-quatre membres de la Chambre des communes soient désignés par la Chambre à une date ultérieure pour faire partie du comité mixte et que l'application de l'article 67(1) du Règlement de la Chambre des communes soit suspendue à ce sujet;

Que ledit comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et dossiers et à interroger des témoins; à siéger pendant les séances de la Chambre, à faire rapport de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages dont la publication lui semblera opportune et qu'à ce sujet l'application de l'article 66 du Règlement soit suspendue, de même qu'à retenir les services d'un conseiller juridique, de comptables et des autres conseillers techniques et employés de bureau jugés nécessaires, que les procès-verbaux des délibérations tenues au comité mixte pendant la vingt-sixième législature, ainsi que les dépositions faites devant ce comité, soient remis audit comité et fassent partie de ses dossiers; et qu'un message soit adressé au Sénat priant ladite Chambre de s'unir à celle-ci aux fins susdites et de choisir, si le Sénat l'estime opportun, certains de ses membres qui feront partie du comité mixte proposé.

Après débat, du consentement unanime, ladite motion est modifiée ainsi qu'il suit:

Qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit nommé pour enquêter et faire rapport sur les problèmes du crédit aux consommateurs et plus particulièrement, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, pour enquêter et faire rapport sur l'application de la législation canadienne à cet égard:

Que vingt-quatre membres de la Chambre des communes soient désignés par la Chambre à une date ultérieure pour faire partie du comité mixte et que l'application de l'article 67(1) du Règlement de la Chambre des communes soit suspendue à ce sujet;

Que ledit comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et dossiers et à interroger des témoins, à faire rapport de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour des documents et les témoignages dont la publication lui semblera opportune et qu'à ce sujet l'application de l'article 66 du Règlement soit suspendue, de même qu'à

retenir les services d'un conseiller juridique, de comptables et des autres conseillers techniques et employés de bureau jugés nécessaires, que les procès-verbaux des délibérations tenues au comité mixte pendant la vingt-sixième législature, ainsi que les dépositions faites devant ce comité, soient remis audit comité et fassent partie de ses dossiers; et qu'un message soit adressé au Sénat priant ladite Chambre de s'unir à celle-ci aux fins susdites et de choisir, si le Sénat l'estime opportun, certains de ses membres qui feront partie du comité mixte proposé.

La dite motion ainsi modifiée, mise aux voix, est agréée.»

Le greffier de la Chambre des communes,
LÉON-J. RAYMOND.

EXTRAIT DES PROCÈS-VERBAUX DU SÉNAT DU 23 MARS 1966:

«L'honorable sénateur Connolly, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Croll,

Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour nommer un comité mixte des deux Chambres du Parlement qui sera chargé d'enquêter et de faire rapport sur le problème du crédit au consommateur et, plus particulièrement mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, de faire une étude et un rapport sur l'application de la législation canadienne dans ce domaine;

Que douze membres du Sénat qui seront désignés par le Sénat à une date ultérieure fassent partie dudit comité mixte;

Que ledit comité soit autorisé à convoquer et interroger des témoins et à exiger la production de documents et de dossiers et à présenter à l'occasion des rapports, ainsi qu'à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages comme il le jugera à propos, et à retenir les services de conseils, comptables et de tout autre employé de bureau et personnel technique qu'il jugera nécessaire, et à siéger durant les séances et les ajournements du Sénat;

Que les procès-verbaux et les témoignages rendus devant le comité au cours du vingt-sixième Parlement soient soumis audit comité et fassent partie de ses archives;

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

Étant posée la question sur la motion, elle est —

Résolue par l'affirmative.»

Le greffier du Sénat,
J. M. MACNEILL.

EXTRAIT DES PROCÈS-VERBAUX DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
DU 9 SEPTEMBRE 1966:

«M. Sharp, appuyé par M^{lle} LaMarsh, propose, — Que le comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes nommé par cette Chambre le 15 mars 1966 pour enquêter et faire rapport sur les problèmes du crédit aux consommateurs soit également chargé d'enquêter et de faire rapport sur les tendances du coût de la vie au Canada et sur les facteurs qui peuvent avoir contribué aux changements du coût de la vie au Canada ces derniers mois;

Et qu'un message soit adressé au Sénat pour en faire part à Leurs Honneurs et de demander à cette Chambre d'y donner son assentiment.

La question est mise en délibération;

M. Pickersgill, appuyé par M. McIlraith, propose l'amendement suivant — Que la motion soit modifiée en en rayant les mots «part cette Chambre le 15 mars 1966», où ils apparaissent à la deuxième ligne et en y ajoutant en deuxième alinéa ce qui suit:

«Que le comité soit autorisé à siéger nonobstant tout ajournement de la Chambre;»

Ledit amendement, mis aux voix, est agréé.

Après débat, la motion principale, modifiée, mise aux voix, est agréée.»

Le greffier de la Chambre des communes,
LÉON-J. RAYMOND.

EXTRAIT DES PROCÈS-VERBAUX DU SÉNAT DU 13 SEPTEMBRE 1966:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Connolly, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Hugessen:

Que le Sénat accepte que le comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, nommé pour enquêter et faire rapport sur les problèmes du crédit au consommateur, soit également chargé d'enquêter et de faire rapport sur les tendances du coût de la vie au Canada ces derniers mois; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

Étant posée la question sur la motion, elle est—

Résolue par l'affirmative.»

Le greffier du Sénat,
J. F. MACNEILL.

NOTA: Le comité a été constitué pour la première fois en novembre 1963. Il a été reconstitué en mars 1964 et en mars 1966.

AVANT-PROPOS

Au cours des dix-neuf séances du Comité, qui ont eu lieu surtout durant une période de dix mois, nous croyons avoir examiné de façon approfondie la plupart des aspects du crédit à la consommation, surtout ceux qui préoccupent davantage le public en général. Nous avons été étonnés de l'importante augmentation du crédit à la consommation ces dernières années, et de son influence grandissante sur la vie économique du pays. Si on considère que les consommateurs représentent environ les deux tiers des dépenses nationales, on ne peut exagérer l'importance de la manière selon laquelle ces dépenses sont effectuées. Le crédit à la consommation a fait l'objet d'études approfondies dans plusieurs parties du Canada, notamment en Nouvelle-Écosse, en Ontario, au Manitoba et en Alberta. Ces enquêtes nous ont été très utiles et notre réunion avec l'*Ontario Legislative Committee on Consumer Credit* a été très profitable. Nous avons aussi obtenu de nombreux renseignements à la suite d'enquêtes tenues chez nos voisins du Sud et en Grande-Bretagne.

Les membres du Comité sont conscients des répercussions sociales et économiques qu'entraîne l'accroissement des achats à crédit par les consommateurs. Nous sommes tous des consommateurs de biens et de services, et il existe peu de personnes, surtout dans les régions urbaines en expansion, qui n'ont pas fait appel au crédit à un moment ou l'autre. Plusieurs qui achètent maintenant et paient plus tard ont atteint un niveau de vie plus élevé qui ne leur aurait été possible autrement. Par contre, il y a ceux, que nous croyons constituer une minorité importante, qui se préparent des difficultés pour eux-mêmes et leurs familles dans le monde alléchant du crédit facile. Ce sont des gens qui, par manque de compréhension, hypothèquent leurs faibles revenus en achetant au delà de leurs moyens et en utilisant l'argent à des taux tellement élevés qu'ils ne peuvent même pas compter sur ce revenu dans un avenir prévisible.

Dans le domaine du crédit à la consommation comme dans les autres domaines des affaires, les divers groupes qui composent la société ne manifestent pas les mêmes intérêts. Il est inévitable qu'il y ait conflit. Les emprunteurs ne voient pas les choses dans la même optique que les prêteurs. Ceux qui possèdent suffisamment de biens à fournir en garantie sont habituellement bien placés pour emprunter d'une banque à des taux relativement favorables ou même à des taux inférieurs s'ils possèdent une police d'assurance-vie pouvant garantir leur emprunt. Ce qui importe pour eux, c'est de maintenir ces taux. Ce sont les groupes à faible revenu possédant peu ou point de ressources qui, lorsqu'ils ont besoin d'argent, doivent s'adresser aux prêteurs d'argent et aux compagnies de petits prêts. Ils désirent ne pas être obligés d'acquitter des frais excessivement élevés pour l'usage de l'argent et savoir où s'adresser en dernier ressort s'il leur est impossible d'emprunter des entreprises commerciales.

Les emprunteurs de faibles sommes sont déjà protégés dans une grande mesure lorsqu'il s'agit simplement d'un emprunt d'argent; toutefois, tous les prêts aux consommateurs n'entrent pas dans cette catégorie. Plusieurs difficultés dans lesquelles les familles à faible revenu se trouvent de nos jours proviennent de dettes encourues dans une transaction visant principalement l'achat de marchandises qu'elles doivent financer par l'emprunt d'argent. Les genres de crédit disponibles aux consommateurs ont tellement changé ces dernières années qu'un nombre de plus en plus grand de personnes ont peine aujourd'hui à comprendre la nature de leurs engagements. A la vérité, pour certains genres de transactions, qui deviennent pratique courante dans certains grands magasins à rayons, il est absolument impossible à un client de calculer le taux des frais de financement, vu qu'il ne possède pas les éléments ayant servi au calcul. Le prêteur calcule le taux après que le client a signé le contrat d'achat.

Bien qu'il y ait similitude sur plusieurs points, les intérêts des prêteurs varient selon la nature de leurs affaires. Les sociétés de financement comme les détaillants ont avantage à ce que le chiffre de leurs ventes demeure élevé. Les membres des coopératives de crédit peuvent être à la fois des épargnants et des emprunteurs. La Fédération canadienne de l'agriculture nous a rappelé que les cultivateurs sont consommateurs et producteurs. Les cas de ce genre sont multiples. Il est naturel pour l'homme d'assimiler son propre intérêt à l'intérêt public, mais les derniers événements ont démontré que la façon irresponsable d'agir de quelques hommes d'affaires peut amener le public à perdre confiance dans les institutions financières. Le public de tous les milieux demande que l'exploitation des sociétés de financement soit réglementée dans l'intérêt tant de ceux qui leur prêtent de l'argent que de ceux qui leur en empruntent. Le Comité se préoccupe surtout de ce dernier groupe.

Nous rappelant que le Parlement, et lui seul, représente les intérêts de tous les citoyens, nous avons tenté d'évaluer la puissance et les faiblesses des nombreux arguments qui nous ont été présentés. Cette tâche nous a été de beaucoup facilitée par la comparution devant nous de personnes compétentes connaissant tout particulièrement les multiples aspects du domaine du crédit à la consommation.

Nous ne ferons jamais trop état de la collaboration que nous a accordée M. K. R. MacGregor, autrefois Surintendant des assurances. Sa vaste érudition, résultant sans doute de ses études poussées et de sa longue expérience administrative, nous a permis de connaître de façon approfondie le rôle joué par les petits prêts dans le domaine du crédit à la consommation. Le chef du service des recherches de la Banque du Canada, M. Gerald K. Bouey, nous a exposé comment le crédit à la consommation est devenu partie importante de l'économie canadienne. Le professeur Jacob S. Ziegel de l'Université de la Saskatchewan a placé ce phénomène dans sa véritable perspective en nous communiquant le résultat de ses études sur l'évolution et l'état actuel des

lois canadiennes et étrangères sur le crédit à la consommation. En dernier lieu, non pas par ordre d'importance, tant s'en faut, M. Douglas D. Irwin, conseiller financier du Comité de la province d'Ontario sur le crédit à la consommation, nous a appris comment l'actuariat peut traduire les éléments les plus complexes et les plus variés en des termes et des tableaux pouvant être compris par de simples mortels comme nous.

Il est inévitable que dans une étude de ce genre les témoignages présentés dépassent la portée du mandat de l'organisme enquêteur. Nous avons entendu plusieurs opinions sur de nombreux points touchant les consommateurs, notamment sur les multiples questions relatives à la qualité et aux prix des denrées. La question de la nécessité de protéger les consommateurs sur la place du marché est étudiée ailleurs, et vu que le Comité vient d'aborder l'étude d'un nouveau secteur d'activité englobant les prix, la publicité, l'emballage ainsi que les poids et mesures, nous avons décidé de faire porter notre rapport uniquement sur le crédit à la consommation, sauf lorsque nous devons dépasser les cadres du sujet à l'étude afin de bien situer la question dans son contexte. Les autres questions touchant les consommateurs feront l'objet du rapport sur le crédit à la consommation (prix).

Les lecteurs du présent rapport verront que les membres du Comité n'ont pas l'intention d'établir une réglementation simplement pour le plaisir de la chose, mais que dans les cas où nous sommes convaincus que des mesures doivent être prises dans l'intérêt public, nous sommes conscients qu'il est de notre devoir d'examiner quels changements s'imposent et de recommander les meilleurs moyens de les mettre en œuvre.

Étant donné que les témoignages qui nous ont été présentés figurent au compte rendu officiel de nos audiences, nous ne les reproduisons pas dans le présent rapport, sauf pour illustrer les secteurs les plus importants où ils pourraient avoir influé sur nos conclusions. Les personnes qui désirent approfondir le sujet pourront consulter une bibliographie d'autres ouvrages qui figure en appendice au présent rapport.

Nous savons gré à notre personnel de sa collaboration soutenue tout au long de notre travail pour mener à bien cette lourde tâche. Nous sommes également redevables au personnel permanent du Sénat pour sa collaboration. La participation de chacune de ces personnes à l'œuvre commune est indiquée dans la note sur la procédure.

Le bibliothécaire parlementaire, M. E. J. Spicer ainsi que les membres de son personnel nous ont accordé leur entière collaboration tout au long de notre étude, et leur aide a été particulièrement appréciée au cours de la période importante de la préparation de notre rapport.

Les coprésidents,
 DAVID A. CROLL
 RON BASFORD

PROCÉDURE

Toutes les séances du Comité ont eu lieu à Ottawa, avec l'aide d'un personnel peu nombreux mais compétent et consciencieux. Au début de ses délibérations, le Comité a engagé à son service M. John J. Urie, c.r. comme avocat-conseil et M. Jacques L'Heureux comme comptable. Ces deux spécialistes dans des domaines si importants pour la compréhension du crédit à la consommation assistèrent régulièrement aux séances et préparèrent une documentation très utile. Grâce à sa façon intelligente d'interroger les témoins, M. Urie a permis au Comité de prendre connaissance d'aspects importants de la question et d'augmenter sa compréhension des questions complexes. Nous avons bénéficié particulièrement de ses connaissances du droit constitutionnel, et c'est lui qui a rédigé la partie du rapport portant sur les questions constitutionnelles soulevées par les diverses lois relatives au crédit à la consommation.

M^{me} Svanhuit Josie, économiste de recherches d'expérience, est entrée au service du Comité en juillet 1966 à titre d'expert-conseil pour aider les coprésidents à rédiger un projet de rapport. Elle leur a apporté sa collaboration pendant six mois, surtout au service du sénateur Croll, pour rédiger un rapport qui rendrait justice aux témoignages présentés devant le Comité et aux délibérations des membres.

Le personnel permanent du Sénat a apporté sa collaboration au Comité à tous les stades de cette entreprise. M. E. R. Hopkins, légiste et conseiller parlementaire, nous a permis de bénéficier de sa vaste expérience. La Direction des comités s'est occupée de la bonne marche des séances, tâche ardue s'il en est une, ainsi que des nombreux autres travaux que comporte nécessairement une enquête de ce genre. Ces responsabilités incombèrent surtout à M. John A. Hinds, chef adjoint de la Division des comités et à M. Dale M. Jarvis qui exerça les fonctions de secrétaire du Comité au cours des séances portant sur le crédit à la consommation, sauf durant la dernière séance alors que M. Jarvis avait quitté pour occuper un autre emploi et que M. Hinds l'a remplacé.

Les travaux quotidiens du Comité et la rédaction du rapport ont nécessité de nombreux travaux d'écritures et de dactylographie. Au cours des audiences, M^{lle} Marion I. Ballantyne a exercé avec compétence les fonctions de secrétaire et de dactylographe. M^{lle} Barbara Anne Berrigan s'est acquittée avec compétence et enthousiasme de l'important travail de la dactylographie du manuscrit.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
Membres du Comité.....	iv
Ordres de renvoi.....	v
Avant-propos.....	ix
Procédure.....	xii
I Problèmes constitutionnels.....	1
II Conclusions et recommandations.....	3
Introduction.....	3
Recommandations	3
Conclusions	9
Problèmes du crédit au consommateur.....	9
Ce dont tout le monde a besoin.....	9
Divulgarion complète (renseignements).....	10
Mises hors la loi des clauses injustes.....	13
Certains ont besoin d'une protection spéciale.....	13
Éducation et conseils.....	14
Réglementation gouvernementale pour protéger les faibles..	15
Unification des dettes.....	15
Lois sur le remboursement méthodique des dettes.....	16
Contrats de vente conditionnelle.....	17
Comment s'établit un régime de protection.....	17
Crédit automatiquement renouvelable.....	18
Les emprunteurs-consommateurs ne sont pas tous dans	
la même situation.....	24
Les lacunes dans le domaine du crédit.....	25
La jurisprudence des initiatives du gouvernement.....	27
Aspects sociaux et économiques.....	28
Politiques de prêts des entreprises privées et des	
organismes d'État.....	29
Proposition destinée à combler les lacunes.....	31
Voitures usagées—Un cas spécial.....	32
Résumé.....	34
III Expansion du crédit à la consommation.....	35
Introduction.....	35
Qu'est-ce que le crédit à la consommation.....	36
Les versements périodiques.....	37
La situation actuelle.....	38
Comptes ouverts.....	40
IV Historique des règlements.....	41
Initiative fédérale.....	41
Loi sur l'intérêt.....	42
Loi sur les prêteurs d'argent.....	42
Loi sur les petits prêts.....	42

TABLE DES MATIÈRES—Suite

	PAGE
Réglementation du début en vertu de lois privées du Parlement.....	44
Modification de la Loi sur les compagnies de prêts.....	45
Besoin d'une réglementation plus efficace.....	45
Loi fédérale concernant les «Credit Unions».....	46
Initiative provinciale.....	46
Caisses populaires.....	46
Lois concernant les ventes au détail à tempérament.....	49
Enregistrement des ventes conditionnelles.....	49
Lois relatives à l'outillage de ferme et aux machines agricoles	50
Saisie des autres marchandises (Alb. et Sask.).....	50
Contrôle plus direct sur les compagnies de finance et sur les détaillants (N.-É.).....	51
Contrôle du crédit au consommateur (fédéral, Québec et Nouveau-Brunswick).....	51
La divulgation.....	53
V Représentations et mémoires.....	55
Les entreprises.....	56
Les bailleurs de fonds.....	57
Les détaillants.....	59
Consommateurs.....	61
Coopératives de crédit.....	67
Les spécialistes.....	69
VI Constatations du Comité.....	75
Tendances récentes.....	75
Petits prêts.....	77
Refinancement et unification des dettes.....	80
Résumé.....	82
Sociétés de financement des ventes.....	85
Répercussions économiques du crédit au consommateur.....	87
Les répercussions d'ordre social.....	90
Le recours à des conseils.....	92
Coût de l'emprunt.....	95
Honnêteté et véracité.....	100
Emprunteurs.....	100
Annonces publicitaires.....	102

APPENDICES

N ^o 1 Sénateurs et membres du Parlement qui ont siégé au comité durant l'enquête sur le crédit au consommateur.....	107
N ^o 2 Liste des témoins.....	108
N ^o 3 Bills déferés au Comité et observations au sujet des bills.....	110
N ^o 4 Bibliographie.....	115

LISTE DES TABLEAUX

Tableau
n°

PAGE

1.	Crédit à la consommation en cours proportionnellement au produit national brut et au revenu personnel disponible, Canada et États-Unis, 1948-1963.....	38
2.	Composition de l'arriéré du crédit à la consommation, Canada, décembre 1965.....	39
3.	Taux mensuels et annuels effectifs autorisés sous le régime de la Loi sur les petits prêts—Prêts de montants divers.....	43
4.	Changements dans la composition du crédit au consommateur en vigueur à la fin de l'année, 1953 et 1963.....	75
5.	Changements dans la composition du crédit dans les ventes au détail en vigueur à la fin de l'année, 1953 et 1963.....	76
6.	Ventes au détail de magasins à rayon et de détaillants de mobiliers, d'accessoires et radios au Canada, en 1954 et 1963.....	77
7.	Changements survenus dans la structure des affaires des sociétés de prêt au consommateur indiquant les prêts monétaires en cours et le crédit à terme à la fin des années 1953 et 1963.....	77
8.	Nombre de petits prêts d'après leur montant, 1962-1964.....	79
9.	Petits prêts réglementés accordés aux emprunteurs courants, 1962-1964.....	81
10.	Tous les petits prêts réglementés avec indication de nouveaux fonds accordés aux emprunteurs et de l'argent affecté aux dettes déjà en cours, 1962-1964.....	82
11.	Nouveaux fonds accordés sur petits prêts réglementés, par genre d'emprunteur, 1962-1964.....	82
12.	Estimation du pourcentage annuel du coût des prêts au consommateur.....	97

LISTE DES TABLEAUX

Page	Tableau	Page
1	Tableau 1	1
2	Tableau 2	2
3	Tableau 3	3
4	Tableau 4	4
5	Tableau 5	5
6	Tableau 6	6
7	Tableau 7	7
8	Tableau 8	8
9	Tableau 9	9
10	Tableau 10	10
11	Tableau 11	11
12	Tableau 12	12
13	Tableau 13	13
14	Tableau 14	14
15	Tableau 15	15
16	Tableau 16	16
17	Tableau 17	17
18	Tableau 18	18
19	Tableau 19	19
20	Tableau 20	20
21	Tableau 21	21
22	Tableau 22	22
23	Tableau 23	23
24	Tableau 24	24
25	Tableau 25	25
26	Tableau 26	26
27	Tableau 27	27
28	Tableau 28	28
29	Tableau 29	29
30	Tableau 30	30
31	Tableau 31	31
32	Tableau 32	32
33	Tableau 33	33
34	Tableau 34	34
35	Tableau 35	35
36	Tableau 36	36
37	Tableau 37	37
38	Tableau 38	38
39	Tableau 39	39
40	Tableau 40	40
41	Tableau 41	41
42	Tableau 42	42
43	Tableau 43	43
44	Tableau 44	44
45	Tableau 45	45
46	Tableau 46	46
47	Tableau 47	47
48	Tableau 48	48
49	Tableau 49	49
50	Tableau 50	50
51	Tableau 51	51
52	Tableau 52	52
53	Tableau 53	53
54	Tableau 54	54
55	Tableau 55	55
56	Tableau 56	56
57	Tableau 57	57
58	Tableau 58	58
59	Tableau 59	59
60	Tableau 60	60
61	Tableau 61	61
62	Tableau 62	62
63	Tableau 63	63
64	Tableau 64	64
65	Tableau 65	65
66	Tableau 66	66
67	Tableau 67	67
68	Tableau 68	68
69	Tableau 69	69
70	Tableau 70	70
71	Tableau 71	71
72	Tableau 72	72
73	Tableau 73	73
74	Tableau 74	74
75	Tableau 75	75
76	Tableau 76	76
77	Tableau 77	77
78	Tableau 78	78
79	Tableau 79	79
80	Tableau 80	80
81	Tableau 81	81
82	Tableau 82	82
83	Tableau 83	83
84	Tableau 84	84
85	Tableau 85	85
86	Tableau 86	86
87	Tableau 87	87
88	Tableau 88	88
89	Tableau 89	89
90	Tableau 90	90
91	Tableau 91	91
92	Tableau 92	92
93	Tableau 93	93
94	Tableau 94	94
95	Tableau 95	95
96	Tableau 96	96
97	Tableau 97	97
98	Tableau 98	98
99	Tableau 99	99
100	Tableau 100	100

I

PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS

Le Comité n'a pas étudié de façon approfondie les problèmes constitutionnels en cause, mais il a obtenu suffisamment de témoignages pour conclure que les problèmes du partage de la compétence législative entre le parlement fédéral et les parlements provinciaux se retrouvent dans le domaine du crédit à la consommation comme dans plusieurs autres domaines de notre économie. En conséquence, le Comité a décidé de faire ses recommandations sans tenir compte du partage des pouvoirs législatifs. Certaines recommandations relèvent incontestablement de la compétence du Parlement du Canada, notamment la modification de la Loi sur les petits prêts en vue d'augmenter le montant des prêts autorisés et le projet de garantie des prêts consentis aux familles à faible revenu. D'autre part, la compétence à laquelle s'adressent d'autres recommandations est douteuse ou du domaine des parlements provinciaux.

Dans le domaine du crédit à la consommation, le Parlement peut adopter des lois dans les secteurs suivants qui relèvent de la compétence fédérale: le recensement et la statistique, les banques, les banques d'épargne, les lettres de change et les billets promissoires, l'intérêt, la faillite et l'insolvabilité et le droit criminel. La réglementation du commerce, qui figure sous la rubrique n° 2 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, a été omise de cette liste, vu qu'on ne l'a invoquée en pratique qu'à l'appui d'un autre domaine de la compétence fédérale.

La compétence du Parlement d'adopter des lois dans le domaine de l'intérêt pose un problème particulier auquel la décision récente de la Cour suprême du Canada dans la cause *Barfried* n'a pas apporté de précision. D'après cette cause plutôt mystérieuse, la porte semble être ouverte toute grande aux législatures provinciales dans le domaine des prêts en espèces et probablement dans celui du crédit à la consommation en général; en effet, la Cour a décidé que les provinces peuvent adopter des lois dans ce domaine, ce qui leur permet de toucher aux questions

de l'intérêt, ne fut-ce qu'accidentellement. Ce terme a été défini de façon restreinte dans cette cause et la Cour ne s'est pas penchée sur la question fondamentale de savoir si le Parlement, en adoptant des lois concernant l'intérêt, pourrait aussi étudier les autres frais faisant partie intégrante du coût total d'un prêt ou la question du prolongement du crédit, étant donné que ce sont des corollaires de la question de l'intérêt, comme il a été défini dans la cause *Barfried*.

Les témoignages présentés au comité ont démontré clairement que pour régler efficacement la question du crédit à la consommation, il faut adopter des lois concernant le coût total du crédit, comme c'est le cas notamment de la Loi sur les petits prêts qui détermine le coût global d'un prêt en espèces de moins de \$1,500. Dans la cause *Barfried*, la Cour suprême du Canada n'a ni admis ni rejeté la validité de la loi fédérale sur les petits prêts, car cette question ne faisait pas l'objet du litige. Dans son témoignage, M. K. R. MacGregor, autrefois Surintendant des assurances, a exprimé l'opinion que la Cour suprême du Canada pourrait décider qu'une loi touchant le dévoilement du coût total du crédit à la consommation pourrait être considérée comme valide, par analogie avec la Loi sur les petits prêts. Il pourrait arriver que le Parlement et les législatures provinciales traitent différemment du coût global des prêts et du prolongement du crédit. Il semble qu'il serait logique et légal sous certains aspects d'étendre le principe de la Loi sur les petits prêts qui relève présentement du Parlement du Canada, à d'autres secteurs semblables concernant le consentement de crédit à la consommation. Ceci n'est évidemment qu'une hypothèse, et la portée précise de la compétence du Parlement concernant les questions d'intérêt n'a pas encore été définie par la Cour suprême.

En conséquence, le Comité a décidé de formuler ses recommandations principales comme si le Parlement avait entière compétence dans les domaines visés par les recommandations 1 à 5 inclusivement qui figurent ci-après. Les autres recommandations visent des secteurs dans lesquels les législatures provinciales ont compétence ou à l'égard desquels on ne sait pas au juste lequel des parlements a compétence. Le Comité est d'avis que pour régler le problème de façon satisfaisante, il y a nécessité d'une collaboration fédérale-provinciale la plus étroite, en tenant compte des compétences respectives de gouvernement, et qu'à un certain stade les problèmes de juridiction en cause devront peut-être être réglés, sinon en vertu d'une modification de la constitution sur laquelle se seront entendues les administrations fédérale et provinciales, ou en faisant l'objet d'une cause-type ou d'un renvoi officiel à la Cour suprême du Canada.

II

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

Les dépositions qui ont été faites au cours de nos nombreuses audiences et la substance des nombreux bills qui nous ont été renvoyés ont maintenant été étudiés à la lumière de nos larges attributions dans le domaine du crédit au consommateur. Il semble raisonnable que le Comité recommande, sans réserve ni restriction, tout ce qu'il est nécessaire de faire pour aider le consommateur à faire face aux pressants problèmes de la décennie 1960-1970, en laissant aux gouvernements et parlements appropriés le soin d'élaborer en collaboration les moyens d'atteindre les fins désirées.

Parmi les nombreux problèmes résultant du crédit au consommateur sur lesquels on a attiré notre attention au cours des audiences, nous en avons relevé deux qui se présentent sous différentes formes et qui émergent au-dessus des autres. Le premier se rapporte aux ennuis qui assaillent ceux qui achètent à crédit sans comprendre le prix qu'ils paient pour l'emprunt. Le deuxième concerne le sort des familles à faible revenu qui ont de temps à autre désespérément besoin de crédit pour des marchandises ou des services nécessaires mais qui n'ont pas facilement accès au crédit commercial ou qui n'y ont pas accès du tout. Par conséquent, nos trois premières recommandations traitent de ces questions importantes et urgentes. Les recommandations, sous la forme de résumé, sont présentées en premier lieu, mais certaines de nos impressions plus générales et opinions motivées qui ont conduit à ces recommandations sont exposées dans les conclusions.

RECOMMANDATIONS

1. Nous souscrivons au principe de ce qui est populairement appelé «la vérité dans les prêts», c'est-à-dire le principe mis en application dans les bills de divulgation qui ont été présentés à plusieurs reprises au Sénat

et à la Chambre des communes. Nous recommandons formellement que toute personne, firme ou société constituée, y compris toute banque à charte, qui fournit du crédit au consommateur soit tenue par la loi de révéler au consommateur le coût total de ce crédit, exprimé en tant que somme globale et en fonction de l'intérêt annuel simple.

L'appui accordé à une législation de ce genre est presque universel aujourd'hui: il est transformé en une demande populaire en vue de mesures en ce sens. La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier a appuyé la législation de divulgation, et bien des groupes compétents ont insisté auprès de notre comité sur la nécessité d'agir immédiatement. Il ne fait pas de doute que cette législation serait dans l'intérêt du public, que le temps est mûr et qu'elle devrait être adoptée maintenant.

2. Le principe de «la vérité dans les prêts» devrait être appliqué de façon à assurer la protection de tous les emprunteurs éventuels, qu'ils soient ou non sur le point de s'engager à faire un achat ou un emprunt. Pour cette raison, il est capital que toute la publicité relative au crédit fasse connaître fidèlement et exactement au consommateur le coût total du crédit.

Par conséquent, nous recommandons que toutes les annonces qui offrent du crédit ou des prêts soient tenues d'exposer en taux annuel d'intérêt ainsi qu'en dollars et en cents le coût supplémentaire que représente pour le consommateur l'usage de l'argent. La publicité fautive et fallacieuse (comme les annonces donnant des «bas prix spéciaux» comme si ces prix étaient d'application générale alors que, de fait, ils ne valent que pour quelques personnes choisies) devrait être interdite. La «vérité dans la publicité» devrait aller de pair avec la «vérité dans les prêts».

3. Afin d'empêcher les familles à faible revenu de s'embourber dans des dettes dont elles ne pourront jamais espérer sortir, nous recommandons que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du système bancaire ordinaire, rende accessibles des prêts au consommateur garantis dans des conditions déterminées à tous ceux dont le revenu familial est de \$4,000 ou moins. Ces prêts seraient remboursables sur une longue période et porteraient intérêt à un taux peu élevé. Ils ne seraient consentis que pour des fins de prévoyance et de production ayant rapport à la préservation du foyer et de la famille. Le montant maximum d'un tel prêt serait de \$1,500.

En accordant, à des conditions raisonnables, du crédit aux personnes qui sont dans le besoin, nous aiderions beaucoup la lutte contre

la pauvreté. Les personnes à faible revenu sont bien plus susceptibles que les autres d'avoir besoin de prêts en espèces pour des achats nécessaires. Nous croyons que le plan que nous proposons aiderait au raffermissement de la vie familiale en libérant un groupe vulnérable de Canadiens d'une terrible charge économique, sociale et psychologique. Non seulement répondrions-nous à un besoin urgent, mais nous encouragerions l'esprit d'épargne et d'indépendance, si nous ajoutions à nos statuts une «Loi pour faciliter (sous réserve d'une garantie) l'obtention de prêts pour les marchandises et les services nécessaires à des taux peu élevés et à longue période de remboursement». L'expérience laisse supposer que le risque de pertes serait faible.

4. Nous recommandons au Parlement du Canada d'étendre la protection accordée aux emprunteurs en vertu de la Loi sur les petits prêts de façon qu'elle comprenne des prêts d'au plus \$5,000 au lieu d'au plus \$1,500, avec plafonds d'intérêt appropriés. L'appui accordé à cette proposition dans les observations qui nous ont été faites et dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier est général. En vertu de la Loi sur les petits prêts, le taux maximum est de 2 p. 100 par mois sur les premiers \$300 empruntés, le taux tombant à 1 p. 100 pour les montants compris entre \$300 et \$1,000 et à $\frac{1}{2}$ p. 100 pour les montants compris entre \$1,000 et \$1,500. (La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier a recommandé de garder dans la formule le taux actuel maximum de 2 p. 100 par mois sur les premiers \$300 empruntés et d'appliquer un taux uniforme de 1 p. 100 à tous les montants plus élevés jusqu'à concurrence de \$5,000.)

5. La pratique connue sous le nom de «financement des ventes captives», qui est commune dans le commerce des biens durables destinés au consommateur, en particulier dans la vente des automobiles, nous donne des inquiétudes. Le Parlement a exprimé, dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, son désir d'encourager la réglementation des entreprises par la libre concurrence. Cependant, cette loi, en général, ne s'applique pas, à l'heure actuelle, aux entreprises assurant des services. Le Comité recommande que la portée de cette loi soit étendue, de façon à assurer qu'une telle concurrence libre existe, au moins chez les entreprises de financement des ventes, par la réglementation du «financement des ventes captives» ainsi appelé, c'est-à-dire des opérations dans le domaine des fabricants, distributeurs, commerçants et autres qui s'occupent surtout du financement des ventes.

6. Les consommateurs sont parfois forcés de payer des marchandises imparfaites ou défectueuses, ou même des marchandises qu'ils n'ont jamais reçues. La situation est particulièrement pénible pour le consommateur lorsque, comme la chose arrive occasionnellement, l'acheteur de son engagement à payer ne connaît pas la transaction originale. Afin de prévenir les situations de ce genre, nous recommandons que toute facture ou billet donné relativement à une transaction à crédit du détail soit obligatoirement ainsi marquée au recto. Avec l'achat du droit de percevoir l'argent du consommateur devraient aller toutes les obligations à l'endroit du consommateur qui font partie de la transaction originale et qui n'ont pas été acquittées. Rien n'empêcherait la partie faisant la vente au consommateur de vendre le document à un tiers, mais le nouveau créancier prendrait sa place vis-à-vis du consommateur, en assumant et les droits et les obligations que comportait la transaction originale. Cette disposition protégerait les consommateurs contre les vendeurs qui s'esquivent en laissant le client dans l'obligation de faire les versements à un tiers quelconque n'ayant aucune obligation à son égard.

7. Il devrait être accordé à l'acheteur une période de réflexion de trois jours dans le cas d'achats à crédit, en dehors des lieux du magasin, au cours de laquelle il pourrait, sans pénalité, renvoyer les marchandises et recouvrer toute somme qu'il aurait pu verser.

8. Un organisme approprié du gouvernement devrait préparer et distribuer aux commerçants et aux détaillants une formule générale de contrat applicable à toutes les ventes à crédit de marchandises. Un exemplaire du contrat devrait être donné à toute personne qui assume une obligation du fait de ce contrat.

9. Toute vente de détail à crédit devrait renfermer une clause donnant à l'acheteur le droit de payer avant l'échéance normale, sans pénalité, et avec un rabais proportionné des frais payés d'avance.

10. Les pratiques des agences de perception harassent parfois les pauvres et les personnes naïves. Les pratiques actuelles dans ce domaine devraient être examinées avec soin en vue de les soumettre à une stricte réglementation et surveillance. Nous recommandons en particulier qu'il soit interdit aux agences de perception d'obtenir des cessions de salaire des débiteurs et que les cessions de salaire en faveur de concessionnaires de crédit ne soient permises que si la cession est renfermée dans un document distinct et séparé.

11. Nous insistons sur l'application, dans toutes les parties du Canada, de la nouvelle Partie X de la Loi sur les faillites, qui prévoit

une procédure pour le paiement ordonné des dettes sous la surveillance du tribunal. L'application de cette Partie de la Loi offrirait un moyen d'en sortir à beaucoup de ceux qui sont actuellement forcés de s'enfoncer de plus en plus dans les dettes par suite de dispositions prises avec les sociétés de finance. Cette Partie X de la Loi peut être mise en vigueur dans n'importe quelle province sur la demande de son gouverneur en conseil.

12. Votre comité approuve entièrement le principe appliqué dans la législation actuelle prévoyant la libération des marchés déraisonnables et en recommande l'application à toutes les parties du Canada.

13. Les services de renseignements et d'éducation, — parfois appelés services de gestion de l'argent ou d'avis et de conseils budgétaires, — ne résoudre pas tous les problèmes du crédit au consommateur, mais nous croyons que l'établissement de tels services constituerait un pas dans la bonne direction. Des renseignements d'ordre général, objectifs et faisant foi, seraient préparés et distribués sur une grande échelle. Ils expliqueraient en termes clairs et intelligibles tout ce que les acheteurs éventuels devraient savoir, y compris :

- (1) Les frais d'intérêt, avec tables des pourcentages et des montants en dollars, en montrant en particulier l'effet sur le coût du refinancement et de l'unification des dettes.
- (2) Les genres de dépenses pour lesquelles il n'est pas déraisonnable, même pour des particuliers à faible revenu, de contracter des dettes.
- (3) Le revenu net ou disponible minimum qui permet d'acheter à crédit en toute sécurité, et pour ceux qui sont au-dessus de ce palier, le pourcentage qui peut être raisonnablement engagé pour des versements futurs. (On pourrait démontrer par des exemples le besoin de tenir compte des engagements financiers existants, ainsi que du revenu courant et de la probabilité que ce revenu continue, augmente ou diminue, en tenant compte de facteurs comme l'âge de la personne, de ses chances d'emploi continu et persistant, des contributions des autres membres de la famille, actuelles ou prévues.)
- (4) La nature et l'étendue de la protection et de l'aide dont peuvent se prévaloir les consommateurs en vertu de la loi existante.

14. En plus de recevoir des renseignements d'ordre général et d'application très étendue, un petit nombre de Canadiens ont besoin de renseignements et de conseils financiers donnés personnellement. Il est indispensable qu'une aide de cette nature vienne d'organismes libres d'attache avec les compagnies intéressées en premier lieu à accroître le crédit inemployé. On pourrait étudier la question d'accorder aux associations d'aide à la famille et aux coopératives de crédit et aux caisses populaires des subventions qui leur permettraient d'employer à cette fin des personnes possédant des connaissances spéciales sur les questions financières.

15. Nous avons déjà exposé les raisons pour lesquelles nous croyons que le financement des automobiles usagées est devenu un problème social. Par conséquent, nous recommandons, dans l'intérêt du public:

- (1) Qu'afin que les acheteurs éventuels puissent s'assurer de l'historique d'une automobile avant de s'engager à l'acheter, il soit établi dans chaque province un registre central de toutes les automobiles, le même numéro étant associé à une automobile pendant toute l'existence de celle-ci.
- (2) Que le taux maximum pouvant être demandé pour le financement des automobiles d'occasion soit fixé par la loi. Ce taux comprendrait évidemment tous les frais.

16. Bien que nous n'ayons pas pris de décision au sujet d'un taux d'intérêt annuel déterminé qui serait considéré comme exorbitant en toutes circonstances, relativement aux opérations à crédit, il semble qu'il soit dans l'intérêt du public de fixer une limite supérieure quelconque. A cause de l'augmentation énorme, au cours des dernières années, des comptes courants de divers genres, — parfois appelés comptes renouvelables, comptes cycliques, facilités de paiement ou comptes budgétaires, — sans déclaration, au client, du taux d'intérêt annuel au moment de l'achat et avec un taux réel minimum d'intérêt annuel de quelque 18 p. 100, mais sans plafond réel, nous insistons pour que cette question importante soit étudiée immédiatement. Un système de comptabilité qui est entouré de mystère est un danger éventuel pour les personnes à revenu restreint.

17. Nous recommandons que le comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes qui, nous l'espérons, sera créé par suite de la recommandation, contenue au Rapport provisoire du comité mixte chargé d'enquêter sur le crédit au consommateur (prix), «de

passer en revue les affaires du consommateur et l'état de l'économie du Canada», soit précisément chargé d'apprécier les pratiques actuelles et les faits nouveaux dans le domaine du crédit au consommateur. Ce comité mixte serait en mesure de recommander au gouvernement toutes modifications dont le besoin pourrait se faire sentir dans la ligne de conduite ou la législation. L'enquête actuelle sur les prix a démontré la valeur des audiences publiques, en provoquant une réaction immédiate et générale du public.

18. Enfin, afin de travailler à l'uniformité dans la législation et d'assurer que cette législation devienne le complément de la législation fédérale appropriée, et pour éliminer autant que possible les abus et les échappatoires, nous recommandons qu'il soit créé un comité fédéral-provincial sur le crédit au consommateur, sur le plan technique.

CONCLUSIONS

PROBLÈMES DU CRÉDIT AU CONSOMMATEUR

Les témoignages confirment l'idée, exprimée dans l'exposé de nos attributions, selon laquelle le crédit au consommateur constituerait un problème. Il est clair que «le fonctionnement de la législation canadienne à ce sujet» sur laquelle on nous a demandé de «faire enquête et de faire rapport», laisse beaucoup à désirer. Nous sommes convaincus que le crédit au consommateur est devenu une grande industrie, ne dépendant que d'elle-même et, selon un spécialiste qui a témoigné, «distincte, indépendamment des ventes qui lui servent de base». Il a, dans une large mesure, remplacé la monnaie dont se sert l'homme moyen pour acquérir ce dont il a besoin pour sa vie de tous les jours et pour le luxe qu'il peut se payer. Vu ces changements, l'ancien surintendant des assurances expose bien ce qui doit intéresser le Comité lorsqu'il s'exprime en ces termes: «les divers genres de crédit au consommateur, ses sources et, en particulier, ce qu'il coûte; peut-être, plus particulièrement encore, les manières dont le coût peut être contrôlé ou influencé par des lois conçues de façon à garantir que le public n'ait pas à payer un coût exorbitant».

CE DONT TOUT LE MONDE A BESOIN

Bien que, de l'aveu général, le crédit au consommateur soit un problème, il ne l'est pas pour tout le monde, et pour beaucoup c'est très commode de pouvoir satisfaire des besoins présents au moyen d'un revenu éventuel prévu et assez certain. Les personnes qui se trouvent dans

une situation financière sûre peuvent, d'ordinaire, obtenir des prêts à un taux raisonnable. Elles n'ont besoin que de peu de protection, sauf pour le besoin normal de tous les citoyens de pouvoir supposer que les procédés sont honnêtes et équitables et que toutes les cartes sont sur la table.

Divulgateion complète (renseignements)

Qu'elle agisse raisonnablement ou non en se fondant sur des faits, lorsqu'une personne est sur le point de contracter des obligations financières, elle devrait avoir à sa disposition suffisamment de renseignements pour pouvoir comprendre ce à quoi elle s'engage. Tout contrat écrit devrait mentionner le montant total de l'obligation, ce qui constitue le coût de l'emprunt (en taux annuels d'intérêt ainsi qu'en dollars et en cents) et, dans le cas de la vente de marchandises, la différence entre le prix au comptant et le prix à crédit. Du point de vue du client, voilà essentiellement ce qu'on entend par divulgation complète, et voilà la divulgation à laquelle vise la législation proposée.

Mais les prêteurs interprètent d'une façon différente l'expression «divulgation». Ils prétendent être pour une divulgation complète et ils disent qu'ils la mettent en pratique à l'heure actuelle lorsqu'ils révèlent le coût en dollars et en cents. Ce à quoi les concessionnaires de crédit accordent le plus d'attention et ce que les compagnies de finance maintiennent être «la plus importante question d'intérêt public dans le domaine du crédit au consommateur» n'est pas la question de savoir si on devrait donner au client les renseignements dont il a besoin pour comprendre ce que lui coûte l'argent, mais plutôt «la manière dont le coût du financement est révélé au consommateur». Leur véritable objection se réduit à la révélation de l'intérêt sous sa forme traditionnelle, en particulier en taux annuel. Ils éprouvent une certaine répugnance à révéler les taux mensuels d'intérêt, mais ils semblent considérer cela comme un moindre mal comparativement à la révélation du taux annuel. En tout cas, le mot «intérêts» est laborieusement évité par les prêteurs, qui, généralement, refusent de décomposer les «frais de service» de façon à montrer séparément les intérêts et les autres éléments. Il se peut très bien que le coût en dollars et en cents en dise plus à l'homme moyen que les taux annuels d'intérêt, mais il est évidemment plus sage de mettre à la disposition d'un homme plus de renseignements qu'il n'en a besoin que de lui refuser des renseignements indispensables pour lui permettre de faire un choix raisonnable.

Les lois sur la divulgation des renseignements qui se sont heurtées d'abord à une vigoureuse opposition, sont maintenant acceptées comme étant nécessaires à la protection des actionnaires dans le domaine des affaires. La nécessité de règlements quelconques afin de protéger les intérêts des consommateurs dans les achats à terme, est sans conteste. Les compagnies de financement des ventes s'opposent si fortement à la divulgation des taux annuels d'intérêt qu'elles préféreraient voir les taux d'intérêt plafonnés comme c'est le cas en Californie et dans l'État de New-York plutôt que de divulguer leurs taux d'intérêt. Un porte-parole de ces compagnies a déclaré que «des plafonds de caractère réaliste qui comporteraient des possibilités raisonnables de révision à la lumière de circonstances changeantes, protégeraient à la fois l'industrie et le consommateur». La loi sur les ventes au détail à tempérament, qui est entrée en vigueur le premier novembre 1966 au Massachusetts, stipule que les détaillants devront faire connaître aux acheteurs à tempérament le coût total de l'emprunt qu'ils exigent d'eux, exprimé à la fois en dollars et en taux annuel véritable d'intérêt.

L'opinion publique au Canada semble généralement favoriser (et ce, à une majorité accablante) la mise en vigueur du genre de lois qui exigent la divulgation de ces renseignements. Les banques sont disposées à faire connaître le coût total d'un prêt à l'emprunteur et la nouvelle loi sur les banques les obligera à divulguer ces renseignements. Le principal problème porte sur le financement des ventes au détail. Que ce soit le détaillant lui-même, une compagnie de financement des ventes ou une compagnie de prêts, on n'a pas l'habitude de préciser au moment de la transaction de financement au détail, le taux d'intérêt sur l'emprunt. Tous, sauf ceux qui ne divulguent pas ces renseignements, paraissent d'accord pour qu'on fournisse ces précisions au consommateur.

La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier a traité d'une façon claire et sans équivoque cette question. Elle a recommandé (*p. 435 texte français*):

«... Nous recommandons qu'il soit obligatoire de divulguer les conditions d'une vente à tempérament au client aussi bien que celles d'un prêt d'argent. En plus de fournir le montant en dollars des frais du prêt ou du financement, celui qui consent le crédit devrait être tenu de le traduire en un taux annuel effectif des frais, afin de permettre aux clients de comparer sans difficulté les conditions de différentes offres.»

La Commission royale n'est pas d'accord avec les propositions en vue d'exempter les comptes de crédit automatiquement renouvelable des

exigences de la divulgation du coût de l'emprunt. Voici ce qu'elle a à dire à ce sujet (*p. 436 texte français*):

«Nous reconnaissons qu'il est très difficile de calculer le taux exact dans le cas des crédits rotatifs, mais rien n'empêche de fournir au client le taux effectif qu'il paierait s'il se conformait à un cas typique. Il se peut que les emprunteurs soient plus intéressés à connaître le montant en dollars de leurs frais de finance et de leurs paiements mensuels que le taux d'intérêt effectif; mais ils ne subiront certainement aucun tort — et pourront bien tirer grand profit — de connaître aussi le taux effectif. Si les prêteurs distribuent des tables de taux approuvés, les problèmes de calcul deviendront négligeables pour eux.»

La Commission Porter poursuit en ces termes (*p. 436*):

«Enfin, cette législation devrait imposer des sanctions sévères envers ceux qui perçoivent des frais trop élevés ou qui n'en divulguent pas le taux. Comme minimum, le prêteur devrait perdre le droit de réclamer le remboursement de tout le capital et des intérêts de la transaction illégale. De plus, on devrait imposer des amendes et, comme maintenant, les autorités devraient avoir le pouvoir de suspendre le permis d'une institution prêteuse en cas de violation flagrante de la loi.»

Évidemment, l'application de ces dispositions nécessiterait l'octroi de permis et l'inspection des livres et locaux, d'une manière quelque peu conforme à celle à laquelle a recours l'administration des petits prêts. Le Ministère, chargé de l'application des dispositions sur la divulgation du coût de l'emprunt, émettrait une formule type de contrat qui serait jointe à toute vente au détail à tempérament.

Les compagnies de finance et les marchands détaillants calculent leurs propres emprunts en les exprimant en taux d'intérêt annuel. On leur demande de fournir le même genre de renseignements lorsqu'ils agissent eux-mêmes à titre de prêteurs que lorsqu'ils empruntent. Nous trouvons raisonnable et nous appuyons aussi la recommandation de la Fédération canadienne de l'agriculture en vue qu'on applique les dispositions sur la divulgation du coût de l'emprunt aux compagnies qui vendent les fournitures, le matériel et les machines agricoles.

Le public entier devrait connaître la vérité au sujet du coût du crédit. Par conséquent, il est de la plus haute importance que l'on interdise les annonces qui induisent en erreur les gens crédules en leur faisant sous-estimer les frais d'emprunt.

La pleine divulgation du coût de l'emprunt exigé du consommateur profitera au monde des affaires en augmentant la confiance publique en

son intégrité. Nous sommes d'accord avec la *Credit Union National Association* qui estime que les dispositions qui obligeront à divulguer ces renseignements «forceraient la minorité, qui pourrait agir contrairement à l'étiquette professionnelle, à dire la vérité, ce qui voudrait dire que le vendeur honnête ne serait plus désavantagé». La pleine divulgation de ces renseignements est en complète harmonie avec la théorie économique classique du marché libre. Si le marchandage sur le marché doit entraîner des prix raisonnables, les renseignements fournis par le vendeur ou le prêteur doivent être fiables. Un membre du Comité a justement résumé nos vues en ces mots: «Je pense que les législateurs sont généralement d'avis que les emprunteurs doivent être mis au courant du coût de l'emprunt de façon aussi simple et efficace qu'ils sont renseignés au sujet du prix de l'article lui-même.»

Mise hors la loi des clauses injustes.

En raison de la situation particulière des ventes de biens, qui sont souvent compliquées davantage par la revente du contrat de financement, le consommateur est généralement en très mauvaise posture pour marchander. Il se charge d'une obligation, sans échappatoire, de faire des versements à une compagnie impersonnelle qui n'accepte aucune responsabilité à son égard. La compagnie de finance proclame qu'elle n'est ni le marchand, ni le prêteur et elle renonce à toute responsabilité relativement à la transaction avec le consommateur. On ne peut guère parler du respect des règles du jeu, puisque ordinairement les contrats de vente à tempérament contiennent des clauses qui sont injustes à l'endroit du consommateur. Voici quelques exemples de ces clauses auxquelles on a fréquemment recours:

1. L'exclusion de toutes les garanties et conditions;
2. La permission accordée au vendeur de céder le contrat à un tiers qui est libre de tous les recours qu'on peut invoquer contre le vendeur;
3. L'inclusion d'un billet promissoire qui peut être endossé à l'avantage d'un tiers, ce qui donne à ce dernier le titre de détenteur en temps et lieu.

On ne devrait pas permettre des conditions de ce genre, qu'on suppose ou non que le consommateur est capable de voir à protéger ses intérêts sur le marché.

CERTAINS ONT BESOIN D'UNE PROTECTION SPÉCIALE

De nombreuses personnes de condition modeste comprennent peu ou pas les affaires; ce sont elles qui ont besoin particulièrement de pro-

tection. Pour ces personnes, la tentation de pouvoir obtenir plutôt facilement ce qu'elles désirent maintenant, contre une promesse de payer plus tard, peut être trop grande. Cette tentation sera tout particulièrement forte si, comme le cas se présente si souvent, elles ne comprennent pas la portée de leur engagement. Elles ont un besoin urgent d'éducation dans le domaine du crédit au consommateur. Comme dans d'autres secteurs, la politique gouvernementale est lente à épouser les changements sociaux, mais, à notre avis, le temps est venu de tenir compte de la quasi-révolution des méthodes de paiement des biens de consommation, qui s'est produite depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Éducation et conseils

En supposant que ces renseignements seront mis à la portée de tous, il y en aura qui auront besoin d'une protection plus poussée. Ils ont besoin d'éducation et de conseils (appelés parfois orientation). Le *Federated Council of Sales Finance Companies* nous a parlé de sa politique de coopérer à l'éducation du consommateur avec les écoles secondaires, les universités, les journaux, la radio, la télévision et les *Better Business Bureaus*. L'Association canadienne des consommateurs et le *Consumer Loan Association* préconisent l'enseignement dans les écoles secondaires du financement familial, du crédit au consommateur et de la gestion financière. Ce dernier groupement soutient que les prêteurs consciencieux ont maintenant la responsabilité d'aider et de conseiller les emprunteurs peu avertis qui ne sont pas au courant des affaires «quant au choix du meilleur prêt dans leur cas».

Étant donné que les prêteurs ne sont guère dans une position indépendante pour renseigner les clients éventuels, nous estimons que les conseils devraient venir de personnes impartiales. On pourrait faire en sorte que les prêteurs tout comme les emprunteurs pourraient apprendre quelque chose à propos des conséquences sociales et économiques probables des achats à tempérament lorsque des événements imprévisibles mais non pas improbables surviennent dans la vie du consommateur. Depuis longtemps, le gouvernement a accepté la responsabilité d'établir et de faire observer des normes pour les produits qui touchent à la santé et à la sécurité. Maintenant nous avons un besoin aussi urgent de conseils en matière d'achat et de budget. Le temps est nettement mûr pour la mise en œuvre d'un vaste programme d'éducation du consommateur.

Tous devraient pouvoir se fier sur la vérité des exposés de fait dans les messages publicitaires et les commanditaires de messages publicitaires mensongers devraient être fermement mis au pas. Mais l'annonceur,

dont l'occupation est de convaincre ne peut guère être réprimandé parce qu'il choisit d'après son propre point de vue, les renseignements qu'il fournit au public. On peut difficilement s'attendre aussi à ce qu'il s'en tienne aux seuls faits. Le consommateur doit disposer d'autres sources d'information et de conseils purement objectifs.

RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE POUR PROTÉGER LES FAIBLES

La réglementation gouvernementale s'applique depuis longtemps aux banques. Dans la deuxième décennie du siècle, les grandes compagnies de prêt aux consommateurs faisaient l'objet jusqu'à un certain point de réglementation en vertu de lois privées. Dans les années trente, la nécessité de réglementer tous les petits prêts devint apparente; cela entraîna la mise en vigueur de la Loi sur les petits prêts. Malgré l'opposition de certains prêteurs, cette loi a obtenu l'appui d'une bonne partie de l'industrie. Tous en font l'éloge aujourd'hui dans le commerce. Les administrateurs de la loi reconnaissent que ces hommes d'affaires aident à faire observer ses dispositions. Les représentants des compagnies de prêt au consommateur nous ont déclaré qu'avant l'approbation de cette loi, les emprunteurs à faible revenu étaient en mauvaise posture pour marchander.

La Loi sur les petits prêts n'a pas été révisée depuis 1957. Entre-temps, le prix des marchandises et le coût des services ont beaucoup augmenté, et le dollar a perdu de sa valeur. Ces nouvelles conditions rendent nécessaire de faire une nouvelle analyse de la situation actuelle dans laquelle le raffermissement du pouvoir de marchandage du consommateur est essentiel à l'intérêt public. C'est lorsque le pouvoir de marchander des deux parties ne s'équilibre pas, selon les mots du professeur Ziegel qu'«une intervention du corps législatif est la plus justifiée...»

UNIFICATION DES DETTES

Au cours des récentes années, le montant moyen des prêts accordés au consommateur par les compagnies de prêts et les bailleurs de fonds a beaucoup augmenté; de plus, le fort pourcentage d'emprunts destinés à ce qui est communément connu sous le nom d'unification des dettes, ou refinancement, cause une certaine inquiétude. La publicité incite le consommateur à emprunter pour consolider ses dettes; un porte-parole, parlant pour des bailleurs de fonds, a déclaré «je suis parfaitement convaincu que le service d'unification des dettes est un des plus importants services que nous rendons au public». Nous ne doutons nullement qu'un tel service soit nécessaire dans le cas de gens qui se sont endettés au-delà de leurs moyens; c'est pour ces personnes un moyen de repayer

leurs dettes de façon méthodique dans un avenir relativement rapproché. Mais la possibilité d'arriver à ce résultat devient bien incertaine si l'unification des dettes entraîne des frais d'intérêt supplémentaires très élevés. Cela peut fort bien arriver lorsque le créancier a la main haute sur le régime d'unification. La Commission royale de la Nouvelle-Écosse sur le coût des emprunts, le coût du crédit et autres questions connexes, a découvert que les personnes qui sont en dette envers les compagnies de financement, et dans un grand nombre de cas il s'agit d'unification de dettes ou de refinancement, ne peuvent rarement se débarrasser de leur dette en moins de sept ans. Sept années constituent une portion importante de la vie d'une famille; cela correspond à peu près à la période où l'éducation des enfants est des plus délicates. Existe-t-il un autre choix?

LOIS SUR LE REMBOURSEMENT MÉTHODIQUE DES DETTES

Le Bureau familial du Winnipeg métropolitain a illustré de façon dramatique l'effet dévastateur qu'a eu sur une famille de six enfants dont le revenu était moyen et qui, depuis deux ans remboursait de fortes dettes par versements mensuels de \$60 par mois, la décision de la Cour suprême du Canada de déclarer inconstitutionnelle la Loi du Manitoba sur le remboursement méthodique des dettes, parce qu'il s'agissait d'une loi sur la faillite et que ce domaine est de la compétence du gouvernement fédéral. Lorsque ceci arriva, le salaire du père fit l'objet d'une ordonnance de saisie-arrêt à la suite de quoi il perdit son emploi. La mère souffrit de dépression nerveuse et on dut l'enfermer dans un hôpital psychiatrique; finalement toute la famille en fut réduite à vivre de l'assistance publique. Le mémoire que nous a présenté cet organisme insiste auprès du gouvernement fédéral sur la nécessité de modifier la Loi sur la faillite «de façon à ce qu'il soit possible de réinstaurer un régime de remboursement méthodique des dettes, dans la province, et de décréter des lois du même genre dans les autres provinces.» Nous sommes heureux de pouvoir rapporter que la Chambre des communes a adopté, le 20 juin dernier, avec modifications, un bill présenté par le Sénat qui rend maintenant la chose possible. Le bill contient une disposition qui vaut d'être louée particulièrement; elle impose des conditions spéciales qui doivent être remplies lorsque le contrat de consolidation ne prévoit pas le remboursement complet de la dette en dedans de trois ans. Cet objectif, le remboursement de la dette en dedans de trois ans, devrait contribuer à soutenir le moral du débiteur et à inciter le créancier à prendre patience.

CONTRATS DE VENTE CONDITIONNELLE

Il est un autre problème qui éveille aussi notre inquiétude et qui devient de plus en plus grave. Il s'agit du fait que les consommateurs doivent de grosses sommes d'argent aux détaillants à la suite d'achat à crédit de marchandises. Les dettes s'accumulent soit chez les détaillants soit auprès de tierces parties qui achètent les contrats de vente conditionnelle connus dans le langage commercial sous le nom de «papiers». Les prêts accordés par les détaillants et par les sociétés de financement et d'escompte ne sont pas réglementés par la Loi sur les petits prêts; on peut même dire qu'ils ne sont assujettis à aucun règlement excepté dans certaines provinces. Les personnes chargées d'appliquer la Loi sur les petits prêts nous ont appris que les plaintes qu'elles reçoivent du public, ont rapport aux contrats de vente conditionnelle, domaine dans lequel le Ministère ne peut intervenir, bien plus souvent qu'aux petits prêts qui eux sont de leur compétence. La situation dans laquelle se trouve le consommateur qui de nos jours doit signer un contrat de vente conditionnelle, situation qui ne lui laisse que peu de possibilité de marchandage, est assez semblable à celle dans laquelle se trouvait le bailleur de fonds avant que ne soit adoptée la Loi sur les petits prêts. Son pouvoir de marchandage est si infime qu'il est devenu habituel de lui faire signer une renonciation à ses droits légaux sous la forme d'une reconnaissance que les marchandises sont «vendables» et «qu'elles conviennent à l'emploi pour lequel elles ont été achetées». L'acheteur est forcé de payer la marchandise qu'elle lui soit utile ou non. Cette clause est particulièrement sévère dans le cas des personnes qui achètent une voiture d'occasion et qui tombent en panne avant d'avoir eu le temps de rentrer chez eux. Comme le présent Comité essaie, pour employer le mot d'un de nos membres, «de faire du jeu du marchandage, une partie à armes égales» il nous faut faire quelque chose pour consolider la situation de l'acheteur de marchandises à crédit dont le pouvoir actuel de marchandage est bien faible.

Il semble que tout le monde s'accorde sur le fait que le consommateur a besoin d'être mieux protégé dans le monde moderne du crédit qui est maintenant si complexe qu'il passe la compréhension de l'homme moyen qui compte parmi ses meilleurs clients. La question se pose donc, qu'est-il possible de faire et qui va s'en occuper?

COMMENT S'ÉTABLIT UN RÉGIME DE PROTECTION

Le professeur Ziegel¹ a étudié le régime de protection des consommateurs dans quatre pays: le Canada, les États-Unis, la Grande-Breta-

¹ Voir le renvoi au bas de la page 35.

gne et l'Australie. Le degré de protection n'y est pas le même mais il a observé que «son évolution s'est faite sur les mêmes grandes lignes dans chacun des quatre pays.»

1. La première préoccupation a été de protéger l'investissement de l'acheteur.

2. Interdiction d'inclure des clauses injustes au contrat ou réglementation des clauses des contrats, particulièrement concernant les garanties et les conditions.

3. Perception très nette mais un peu tardive de la nécessité de régler les termes financiers du contrat, d'où:

- a) Règlement imposant la divulgation des charges,
- b) Imposition de limites aux frais de financement, et
- c) Reconnaissance statutaire du droit de l'acheteur à obtenir un escompte en cas de remboursement total.

Il a déclaré que «... les provinces à elles toutes ont acquis maintenant plus que l'expérience suffisante dans le domaine de la législation touchant toutes les sphères du financement excepté, peut-être, en ce qui a trait à la réglementation des frais de financement et aux conditions d'autorisation (dans ce domaine les dispositions de la Loi fédérale sur les petits prêts pourront être utiles), pour être à même d'établir, sur une base solide, une Loi complète, détaillée et uniforme... Deux provinces, l'Alberta et le Québec, possèdent déjà des règlements qui imposent la divulgation des frais, mais seul le Québec tente de régler directement le montant minimum des acomptes et les taux maximums d'intérêt payable à l'échéance. L'Alberta et la Saskatchewan sont arrivées à vraiment régler ces conditions, bien qu'elles l'aient fait d'une façon hétérodoxe, en éliminant le droit du vendeur à poursuivre l'acheteur lorsque la marchandise dont il reprend possession se montre défectueuse. Le Québec est la seule province où on reconnaisse tant soit peu l'importance d'interdire les frais de financement excessifs...»

CRÉDIT AUTOMATIQUEMENT RENOUVELABLE

Il y a vingt ans, plus de 60 p. 100 de toutes les ventes au détail étaient faites au comptant; fréquemment l'acheteur obtenait un rabais. Dans les magasins à rayons le pourcentage d'achats au comptant était même plus fort que dans les autres magasins de détail. Cette façon de faire des emplettes a persisté pendant les années de 1940, mais au cours des années 1950 la situation a changé de façon très sensible et de nos jours de 40 à 50 p. 100 des ventes des grands magasins se font à

crédit. Le surcroît de ventes au détail à crédit est dû dans une large mesure à la mise au point d'un nouveau régime de comptabilité connu sous le nom de crédit automatiquement renouvelable, appelé aussi, «comptes cycliques», «plans budgétaires» ou «plans de paiement facile»; c'est là une façon d'acheter qui a gagné de la popularité auprès des jeunes familles et qui est reliée, dans une grande mesure, aux changements sociologiques qui ont fait l'objet de nombreuses discussions. La coutume qui date des années d'après la guerre, de se marier jeune, en plus du fait que les jeunes ménages achètent leur propre maison en se grevant d'une hypothèque même lorsque leurs revenus sont assez faibles, et l'aménagement de centres d'achats suburbains aux étalages garnis d'un vaste choix de marchandises attrayantes, ont de toute évidence créé un climat fertile permettant la naissance d'un nouveau système de vente qui enlève au plaisir de faire des emplettes la peine de déboursier de l'argent.

Un représentant de Simpsons-Sears a déclaré devant le Comité que 85 p. 100 de leurs ventes à crédit se font sur le principe du crédit automatiquement renouvelable. Ce genre de crédit est beaucoup moins courant chez Eaton et à la Compagnie de la Baie d'Hudson mais ces deux sociétés ont, elles aussi, mis au point un régime semblable. Quelques autres grands magasins à succursales, appelés parfois magasins à rayons secondaires, font aussi une bonne partie de leur chiffre d'affaire selon le principe du crédit automatiquement renouvelable, et cette façon de faire prend de l'expansion. Nous estimons donc qu'il est de première importance que nous déterminions si cette tendance est dans l'intérêt public ou si elle y est adverse.

Nous avons soigneusement pesé les arguments en faveur et contre ce mode de paiement et comme on nous a déclaré qu'il pourrait fort bien ne pas survivre si la loi exigeait que les frais de service soient révévés au consommateur sous la forme d'un taux annuel, il est peut-être grand temps que nous déterminions si les avantages l'emportent sur les inconvénients ou si le contraire se produit.

Les représentants du Conseil des détaillants du Canada prétendent que cette façon de vendre constitue un service à leur clientèle; ils ne sont pas intéressés à en tirer profit mais simplement à s'en servir pour activer les affaires et «pour diminuer les besoins en personnel en ce qui a trait au service de crédit». Les principaux arguments en faveur de ce mode de paiement, avancés par les hommes d'affaire qui mettent en pratique ce régime de crédit ou qui aident à le financer, sont les suivants: (1) le fait que le régime de crédit automatiquement renouvelable ait pris tant d'expansion, est preuve en lui-même qu'il répond aux désirs

du client; (2) il est organisé de façon à réduire au minimum les frais d'administration; (3) il aiguillonne les ventes, augmentant ainsi de façon marquée le chiffre d'affaire de la maison ce qui a pour résultat d'aider l'économie; (4) «cette façon traditionnelle» de vendre à crédit ne devrait pas être traitée à la légère «excepté au cas où cela serait absolument nécessaire pour protéger le public contre les abus et les taux d'intérêt malhonnêtes; (5) que «Une législation nécessitant l'expression de taux annuels d'intérêt simple pour tous genres de comptes de crédit forcerait les détaillants à abandonner les comptes de genre cyclique et aurait sans doute de graves répercussions sur l'économie de la nation.»

Il semble évident que le système de compte renouvelable qui donne possession au client des articles sans discussion et aussi sans publicité du coût des services de crédit ne peut à ce moment être préjudiciable. Qu'il attende ou non le jour de paye s'il comprend qu'il paie au moins 18 p. 100 par an, et probablement un taux bien plus élevé, pour avoir droit d'acheter à crédit est autre chose. Un porte-parole du Conseil canadien des détaillants nous a dit que «le détaillant contrôle parfaitement le montant emprunté et le genre d'opération du compte par le client». Le mémoire du Conseil employait ces termes «... le solde autorisé est contrôlé par le jugement de la personne qui donne l'autorisation». Le client apprend tous les détails de son engagement non pas lorsqu'il prend possession des articles, mais à une date ultérieure non spécifiée, lorsqu'il reçoit la facture du département des comptes. Il semble bien que c'est un jeu où toutes les cartes se trouvent dans les mains du même joueur.

Nous savons que l'économie en frais administratifs provient de la meilleure utilisation possible du personnel en répartissant le travail relatif aux comptes sur tout le mois. Ce qui revient à dire qu'on envoie la facture au client, non pas à la fin de chaque mois, mais selon le système de dossiers de la compagnie, généralement le système alphabétique des noms et des adresses des clients. C'est peut-être fort commode pour la compagnie, pourtant, dans le cas du client, il s'ensuit que s'il achète peu de temps après qu'on se soit occupé de son compte, les frais de services et les modifications dans son compte global ne lui parviendront que plusieurs semaines après.

L'accroissement rapide des comptes de crédit des grands magasins depuis l'institution du plan de comptabilité ouverte semble confirmer l'opinion que le système stimule les ventes, mais on ne sait pas d'avantage quelle proportion de ces achats auraient été faits de toute façon

argent comptant ou dans d'autres magasins de détail. Il y aurait inévitablement une tendance à ce que les clients achètent exclusivement dans les magasins où ils ont des comptes du genre et aussi peut-être à être moins sélectifs. Ces considérations soulèvent des questions sur les répercussions du système sur la position concurrentielle des autres détaillants sur l'ensemble de l'économie.

Lorsque l'on compare la méthode universelle et employée depuis longtemps de compter un intérêt pour l'utilisation de l'argent — une méthode que maintenant beaucoup abandonnent — les plans relativement nouveaux et en évolution communément appelés «crédit renouvelable» ne peuvent certainement pas être appelés traditionnels. On nous a rappelé que la plupart des lois qui changent le *statu quo* sont combattues par un secteur de la communauté. Mais le fait demeure que dans une économie commerciale le *statu quo* est continuellement influencé par des forces autres que les lois. Il est parfaitement normal que divers secteurs de l'économie mettent au point des procédés qui les favoriseront encore plus. Ce ne sont pas les exemples qui manquent à ce propos. L'industrie du camionnage et les lignes aériennes ont commencé à faire concurrence aux lignes ferroviaires. Il existe une concurrence continue dans l'emballage, dans l'industrie du papier, les métaux, le verre et les plastiques.

Si nous nous attardons au domaine du crédit au consommateur, nous constatons qu'il augmente, mais aussi que les divers intérêts se transmettent et que des «étrangers» rentrent en concurrence. Un nombre plus important de sociétés financent leurs propres ventes à crédit plutôt que de confier cette tâche aux compagnies d'assurances. Un directeur d'un magasin très important nous a déclaré que la vente à crédit «entraîne un bénéfice». Plusieurs témoins nous ont dit que l'achat d'appareils diminue les sommes dépensées pour les services, que l'intervention de compagnies de finance dans les locations de voitures avait diminué les ventes de voitures, que certains constructeurs de maisons vendaient des cuisinières et des réfrigérateurs, ceux-ci étant compris dans le prix de la nouvelle maison, faisant ainsi du tort aux détaillants de ces produits et aux compagnies de finance. Des changements de cette sorte tendent à entraîner des bénéfices en faveur de certains groupes aux dépens d'autres, lesquels doivent chercher de nouveaux débouchés de la même façon que les compagnies de prêts au consommateur à la suite des amendements de 1956 apportés à la Loi sur les petits prêts.

Les petits commerçants peuvent être sérieusement touchés par les innovations de sociétés puissantes cherchant à réaliser des bénéfices plus

importants. Dans ces circonstances, ils n'ont pas le droit de protester, droit dont ils disposent lorsque le pouvoir est exercé par le gouvernement. Ils peuvent demander que les règlements soient appliqués de la même façon pour tous, ce qui est de fait ce que les représentants des petites entreprises ont demandé.

Si la loi force la suppression du système de comptes cycliques, on peut toujours se demander quels en seraient les effets. On verrait sans doute une différence dans les méthodes d'achat et de prêts. M. Donald McGregor, professeur à l'Université de Toronto a dit devant le Comité ontarien que les déplacements seraient très importants. La Confédération des syndicats nationaux estime que les comptes renouvelables représentent une telle menace et une telle diminution du pouvoir d'achat du consommateur qu'ils devraient être interdits. Le fait que l'exemption des règles générales de certains types de comptes pourrait entraîner des abus est suggéré par la question demeurée sans réponse posée par un membre du comité à un porte-parole du Conseil canadien des détaillants:

«Au cas où il y aurait une loi proposée qui forcerait la divulgation des comptes non cycliques et non ouverts, auriez-vous une définition du genre de compte qui échapperait à la divulgation et qui n'entraînerait pas d'abus? Il est évident que s'il y a deux poids et deux mesures, toute personne cherchant à profiter de la loi essaierait de se joindre au groupe pour lequel la divulgation n'est pas obligatoire».

Le véritable problème réside dans le fait qu'il n'existe pas de définition uniforme ou spécifique des comptes renouvelables ou cycliques, la méthode étant adaptée aux besoins locaux et aux sociétés individuelles. La définition consacrée en Alberta était «plans de paiements continuels différés», mais un porte-parole du Conseil canadien des détaillants ne peut proposer une solution au problème d'abus possible si l'on changeait la forme du plan.

Jusqu'ici, la comptabilité renouvelable ou cyclique n'a été que peu employée par les petits détaillants, et il semble qu'il y ait là le plus grand conflit d'intérêt dans le commerce du détail, peut-être l'une des raisons importantes de l'établissement du Conseil canadien des détaillants en 1963 qui devait être indépendant d'un organisme établi de longue date, l'Association canadienne des marchands de détail. Ce système de comptabilité — si on peut appeler le crédit renouvelable un système alors qu'il semble s'agir d'un terme plus générique que spécifique — a été à la base de beaucoup de confusion et d'incompréhension. Le client ignore le taux reporté de son achat. Le directeur général du crédit de Simpson-

Sears Ltd. de Toronto mentionna «les complications pour les grands magasins de détail causés par ce que nous appelons «supplément». Le développement de ce système a même forcé le Bureau fédéral de la Statistique à cesser la publication de données significatives et détaillées sur le crédit au consommateur qu'il avait l'habitude de publier.

Les événements prévus commençaient déjà à se faire sentir dans un rapport du BFS sur le crédit au détail pour le quatrième trimestre de 1950;

«On a vu au cours des derniers temps une nouvelle forme de crédit appelée «crédit renouvelable» se répandre. En raison de son importance montante et de son inclusion dans les nouveaux règlements du crédit au consommateur, on a essayé d'avoir des rapports consistants sur ce genre de crédit. Dans ce rapport, on l'a inclus dans la catégorie de frais ou dans une autre catégorie de crédit.»

Mais le système se répandit sous différentes formes, ce qui compliqua la tâche du BFS, jusqu'à ce que 10 ans plus tard on abandonne le projet et que les statistiques du crédit de détail soient placées sous la même rubrique «comptes totaux recevables». On ne pouvait plus distinguer les comptes à tempérament des comptes portés.

Cette méthode de crédit est tellement complexe qu'un représentant du Conseil canadien des détaillants déclara «... nous ne pouvons concevoir de méthodes de divulgation qui puisse régler la question des comptes cycliques et supplémentaires». Son collègue appuya la suggestion d'un membre du comité que «il serait sans doute possible de calculer un taux d'intérêt par ordinatrice», ajoutant «mais il reste à savoir si nous pourrions nous permettre de le faire». L'argument contre l'obligation de dévoiler les taux d'intérêt afférant à ce genre de compte a été résumé par le président conjoint à l'époque: «Ce que vous dites équivaut à, s'il y a une loi à cet effet, un changement de vos méthodes de comptabilité. C'est, d'après moi, tout ce que vous avez dit».

Il nous semble qu'un genre de comptabilité qui est reconnu comme étant incompatible avec la loi de divulgation et qui interdit au détaillant de dire au client le taux d'intérêt, ne donne guère de chance au client de le calculer par lui-même. Et à plus forte raison, on ne peut lui demander d'établir des comparaisons entre les divers marchands ou de penser s'il aurait intérêt à obtenir de l'argent d'une autre source. Lorsque les taux d'intérêt demeurent secrets, la Fédération canadienne de l'Agriculture nous a signalé que «les personnes qui n'en ont pas les moyens font des achats irréflechis et préjudiciables». Nous en sommes arrivés à la conclusion que faire une exception aux règlements généraux pour un genre

de compte qui est aussi vaguement défini, et qui est pourtant utilisé par un nombre croissant de sociétés, entraînerait la confusion. Il y a le danger que ce système amène les gens non avertis et ceux qui ont de petits revenus à s'endetter de façon excessive. Nous sommes d'avis, comme bien des parties désintéressées, que nous devrions nous limiter strictement, si c'est possible, à une base annuelle. Nous remarquons que M. Irwin, le conseiller en finances, partage cette opinion, bien qu'il ait précisé, qu'à moins d'obtenir le consentement de ceux qui utilisent le crédit renouvelable «ceux-ci pourront employer des méthodes malhonnêtes également». Nous sommes confiants que les sociétés réputées respectent la loi.

LES EMPRUNTEURS-CONSOMMATEURS NE SONT PAS TOUS DANS LA MÊME SITUATION

Pour beaucoup de Canadiens, probablement pour la majorité d'entre eux, tout ce dont ils ont besoin pour être placés dans la même position de négociation que les prêteurs est l'accès aux renseignements objectifs et impartiaux. Ce sont les gens, qui, cartes sur table, et avec l'accès aux diverses sources de crédit, peuvent faire leurs propres achats. Mais les enquêtes menées aux États-Unis ont montré ce qui est indiscutablement vrai ici: un secteur du public consommateur n'étudie pas le marché avant d'acheter et ils sont sans doute les individus avec les revenus les plus bas. Ce sont eux qui «paient souvent le plus haut taux d'intérêt et qui ont le plus besoin d'être protégés».

La plupart des acheteurs qui étudient le marché font partie du groupe qui a été appelé à juste titre la minorité non rationnée. Une récente étude faite pour le Bureau national de recherches économiques, et signalé à notre attention par plus d'une soumission, indique qu'il y a deux sortes de consommateurs:

1. La minorité non rationnée — ceux qui préfèrent payer comptant ou partiellement comptant ou accepter moins de crédit que les prêteurs peuvent leur en fournir. Ils paient des taux inférieurs à ceux des consommateurs rationnés et la quantité limitée de renseignements sur les taux que les consommateurs ont est à peu près restreinte à ce groupe.

2. Consommateurs rationnés — la majorité dont le coût d'emprunt marginal dépasse le taux courant des prêteurs primaires. Ce groupe n'a que l'alternative de payer le taux courant ou de se priver de l'article désiré.

Les consommateurs rationnés, quand ils ont désespérément besoin d'un prêt, transigent avec le prêteur dans des conditions si inégales que, si celui-ci n'est pas scrupuleux, il est en bonne posture pour en profiter. Mais même les consommateurs rationnés contractent parfois des emprunts à des fins qu'on peut difficilement considérer comme essentielles, et ils le font sans en étudier ni comprendre les conséquences. Nous avons appris de ceux que leur travail met en relation avec des familles à faible revenu que, si le coût de leur emprunt leur avait été clairement expliqué d'avance, quelques-unes des tragédies attribuables à l'endettement n'auraient jamais eu lieu. Cette opinion est partagée par les enquêteurs expérimentés du Bureau national des recherches économiques qui ont constaté que plus elles étaient renseignées sur ce que coûtent les emprunts «moins les familles dites du groupe rationné sont portées à emprunter.»

Heureusement, la plupart des consommateurs rationnés ne tombent pas dans la catégorie des gens qu'on peut dire vraiment pauvres et ils seraient sans doute en mesure d'administrer leur budget, y compris quelques achats à crédit, s'ils étaient au courant de tous les faits essentiels qu'il faut connaître avant de prendre une décision sensée. Tels sont les gens qui profiteront de la révélation de ces chiffres et qui sauront comparer avant d'acheter.

Mais nous voici devant le problème de la minorité des consommateurs rationnés qui, même munis des renseignements nécessaires et se rendant compte que leur revenu ne leur permet pas de s'engager à payer les frais élevés du crédit qu'ils peuvent obtenir, se trouvent dans un besoin si désespéré d'emprunter qu'ils consentiront à s'endetter jusqu'au cou. La situation de ces gens fait l'objet de nos soucis et nous amène à étudier comment on peut résoudre ce problème.

LES LACUNES DANS LE DOMAINE DU CRÉDIT

Vu l'importance du crédit dans le climat actuel des affaires, on a recours à diverses méthodes pour assurer le maintien de saines normes de crédit et pour obtenir celui-ci à des taux raisonnables et de nature à répondre aux besoins légitimes des affaires comme à ceux des emprunteurs individuels. Sauf en période d'urgence, quand l'intérêt national est en jeu, le maintien de normes saines de crédit est généralement laissé à la discrétion des prêteurs, d'après la théorie selon laquelle il y va de leur intérêt d'éviter l'usage excessif du crédit. Cette prétention ne s'est pas toujours avérée juste, quand le vendeur tient à atteindre son chiffre d'affaires, quand le remboursement d'une dette s'opère en dehors de la

vente des marchandises en cause et quand le prêteur est pour ainsi dire à l'abri de tout risque, grâce à des méthodes brutales de se faire payer. Cette question est discutée ailleurs. Ici nous étudions des mesures aptes à assurer aux intéressés un crédit suffisant.

Le pouvoir monétaire de la Banque du Canada consiste à veiller à ce qu'en général le crédit accordé aux entreprises commerciales puisse répondre aux besoins. Cette Banque se sert de son pouvoir pour influencer sur les taux d'intérêt, en augmentant ou en diminuant ainsi la masse monétaire selon qu'on le jugera utile. Les initiatives de la Banque se répercutent dans une certaine mesure sur les politiques des banques commerciales dans leurs transactions avec leurs clients consommateurs. Et quand l'argent rapporte ailleurs des taux d'intérêt élevés, les sociétés d'assurance-vie hésitent plus que d'habitude à étendre leurs prêts à faible intérêt aux détenteurs de polices. De toute façon, les détenteurs de polices qui sont chefs de famille résistent en général à l'idée d'hypothéquer la protection qu'ils ont assurée à leur épouse et à leurs enfants au cas où «il leur arriverait quelque chose» à eux-mêmes.

Mais on sait bien que les sources de crédit qui sont sensibles aux politiques financières du pays ne sont pas ouvertes au gagne-petit sans avoirs à engager à titre de garantie. Pour emprunter de l'argent, celui-ci doit compter sur les sociétés de finance et sur les prêteurs qui avancent des fonds aux consommateurs, ces institutions dont les affaires prospèrent quand l'argent est difficile à obtenir d'autres sources. Quand les taux d'intérêt sont suffisamment élevés, on verra sûrement foisonner les prêteurs bienveillants, et, en période d'argent rare, s'accroît le nombre de ceux qui tiennent tellement à emprunter qu'ils sont prêts à accepter presque n'importe quelles conditions. L'homme moyen n'a pas en général d'autre choix que d'acheter à crédit, et sa dette s'accumule chez le détaillant ou à la société de finance. Ce sont là des méthodes très coûteuses d'emprunter, et les taux d'intérêt sont parfois exorbitants. De plus, quelque pressants que soient leurs besoins, il reste toujours des particuliers qui sont repoussés par les sociétés de prêts aux consommateurs; il y a aussi une limite au-delà de laquelle il devient difficile pour d'aucuns d'acheter à crédit chez le détaillant.

En plus de ceux qui, à cause de leur situation personnelle, sont considérés par le prêteur commercial comme de trop grands risques, il y en a d'autres dont les besoins en argent, théoriquement prévus en vertu de la loi sur les petits prêts, s'adonnent à tomber dans ce que les prêteurs désignent comme la «catégorie des prêts non lucratifs», soit ceux de \$1,000 à \$1,500. Il y a des prêteurs qui refusent de tels prêts

et on admet que cette catégorie est maintenant négligée. Le danger qui en découle, c'est qu'afin d'obtenir l'argent dont ils ont besoin, des emprunteurs seront portés à assumer une dette plus élevée qui dépassera la limite maximale de protection qui leur est assurée aux termes de la loi sur les petits prêts.

Quand un client formule sa demande d'emprunt auprès d'un commis, c'est un autre que celui-ci qui décide si ce prêt doit être consenti ou non. Si la décision est défavorable au postulant, que faire alors? Quelques membres du comité ont parlé de la nécessité d'une autre source de crédit à taux raisonnables à l'intention de ceux qui se voient refuser un prêt, bien qu'ils en aient vraiment besoin, et peut-être aussi à l'intention de ceux dont les affaires rapportent moins aux prêteurs et dont le coût des emprunts fait monter les taux d'intérêt exigés d'autres emprunteurs.

La jurisprudence des initiatives du gouvernement

On peut difficilement attendre des entreprises à but lucratif qu'elles aillent au delà de ce qu'elles considèrent comme économiquement possible, simplement pour répondre à un besoin social, tout souhaitable que ce serait, ou pour se dévouer dans l'intérêt national. Le gouvernement a reconnu depuis longtemps cette situation et est intervenu afin de combler les lacunes de ce genre en consentant des prêts à de faibles taux d'intérêt, soit en garantissant des prêts effectués par les institutions prêteuses ordinaires ou en établissant des agences qui accordent ces prêts directement. On y fait parfois allusion en disant que ces initiatives «augmentent l'efficacité de l'action monétaire grâce à la disponibilité du crédit. . .». Depuis plus de deux décennies, la Banque d'expansion industrielle a fourni des prêts de capitaux aux entreprises modestes et moyennes. La Banque est autorisée à prêter ou à garantir des prêts d'argent aux personnes et aux corporations quand

... «15 b) le crédit ou d'autres ressources financières ne sont pas autrement disponibles à des termes et conditions raisonnables . . . »

Aux termes de la loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, en vigueur depuis aussi longtemps le gouvernement garantit des prêts destinés aux améliorations agricoles pourvu que certaines conditions soient remplies. Le prêt maximum, au début de \$3,000, a été successivement relevé à son niveau actuel de \$15,000. La loi de 1946 sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants prévoyait des prêts allant jusqu'à \$3,000, et des prêts garantis aux cultivateurs des Prairies — dont le maximum était au début de \$1,000 et

maintenant de \$3,000 — sont disponibles en vertu de la loi de 1951 sur le financement provisoire des producteurs de grain des Prairies. La loi de 1960 sur les prêts relatifs au grain des Prairies garantit des prêts allant jusqu'à \$1,500 aux producteurs authentiques. Depuis plus de trente ans est en vigueur une loi assurant des prêts hypothécaires aux pêcheurs, et depuis 1955 la loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche met en disponibilité des prêts garantis par le gouvernement et allant jusqu'à \$4,000.

Les prêts aux pêcheurs peuvent s'obtenir des banques, des coopératives de crédit, des caisses populaires ou d'autres sociétés coopératives de crédit désignées. La plupart des autres prêts garantis proviennent des banques à charte envers lesquelles le gouvernement s'engage en général à compenser les pertes subies et à payer les frais d'administration.

La loi de 1959 sur le crédit agricole a établi la Société du crédit agricole qui consent des prêts à faible intérêt aux cultivateurs dont les fermes sont hypothéquées «et de qui l'expérience, l'habileté et la réputation sont suffisants pour justifier la conviction que la ferme à hypothéquer sera administrée avec succès.»

En 1960, le modeste homme d'affaires fut ajouté à la liste des Canadiens admissibles à un prêt garanti par le gouvernement. En vertu de la loi sur les prêts aux petites entreprises, «les petites entreprises d'affaires» peuvent obtenir des prêts allant jusqu'à \$25,000. La loi définit la petite entreprise commerciale comme celle dont les revenus bruts ne dépassent pas \$250,000.

Aspects sociaux et économiques

Plusieurs de ces prêts garantis par le gouvernement sont accordés dans le but de développer et de renforcer le bien-être économique de l'emprunteur et, indirectement, l'économie canadienne. Mais un exemple intéressant des aspects sociaux et économiques — en particulier les besoins du foyer et de la famille — est illustré dans le titre entier de la loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles 1944-1945: «Loi encourageant l'ouverture, aux cultivateurs, d'un crédit à moyen et à court terme pour augmenter la productivité des exploitations agricoles et pour y améliorer les conditions d'existence.» Même auparavant en 1937, la loi garantissant des prêts pour réfection de maisons permettait, à certaines conditions qui y étaient énumérées, d'emprunter jusqu'à \$2,000. Le maximum des emprunts pour réfection de maisons est maintenant de \$4,000.

Depuis plus de 20 ans des prêts à faible intérêt sont consentis aux propriétaires de maison en vertu de la loi nationale sur le logement.

Mais les emprunteurs consommateurs, qui font l'objet de l'étude particulière de ce Comité résident surtout dans les villes et une forte proportion d'entre eux sont des salariés. Vu la situation difficile des gens à faible revenu qui ont besoin du crédit, nous avons été pénétrés des conclusions de l'enquête Poapst sur les consommateurs, menée pour le compte de la Commission royale sur la banque et la finance, déclarant que ceux qui sont victimes d'un chômage intermittent sont plus susceptibles de s'engager dans des dettes remboursables à tempérament que dans des dettes hypothécaires. Il est indéniable qu'une forte proportion des familles à faible revenu sont locataires. Ces gens ne profitent pas de l'aide fournie aux propriétaires grâce à la loi nationale sur le logement ni ne sont admissibles aux prêts accordés en vertu de la loi garantissant des emprunts pour réfection de maisons. En tout cas cette loi ne prévoit aucun prêt s'appliquant aux appareils et à l'ameublement indispensables dans un foyer moderne.

Politiques de prêts des entreprises privées et des organismes d'État

La principale différence entre les politiques de prêts des entreprises d'affaires privées et celles des organismes d'État, c'est que, naturellement, les premières s'intéressent surtout aux bénéfiques, tandis que ces dernières consentent des prêts à des fins clairement définies et qui sont considérées comme économiquement et socialement souhaitables dans l'intérêt de l'individu ou de la société autant que dans l'intérêt public en général.

Peut-être pourrions-nous adopter une expression émanant des coopératives de crédit et étendre à un plus vaste groupe de consommateurs privés le privilège que le gouvernement accorde depuis longtemps à des catégories déterminées de Canadiens, soit d'obtenir des taux raisonnables, des prêts garantis par le gouvernement, et répondant à «des fins de prévoyance et de production». Ce crédit ne serait pas disponible pour l'achat de manteaux de vison et de diamants, ni pour des voyages dans des pays lointains, mais il serait réservé exclusivement à des fins visant le bien-être du foyer et de la famille. Une forte proportion des emprunts contractés par des salariés à faible revenu et aux abois répondraient sûrement à cette définition.

Les sociétés qui prêtent de l'argent aux consommateurs pensent que les emprunteurs «qui manquent d'actifs facilement négociables et qui se trouvent dans une situation relativement défavorable du point de vue négociations ont besoin des services fournis par des prêteurs responsables en vertu d'une loi de réglementation convenable.» Nous ne trouvons rien à redire à ce sujet, mais nous croyons qu'il est temps que

ce service soit disponible pour ce groupe défavorisé non seulement dans le domaine des institutions privées avec lesquelles ces gens transigent actuellement mais aussi dans celui d'une source indépendante qui offrirait une autre issue à ceux qui sont écartés par les prêteurs commerciaux. Ce nouveau service comporterait la diffusion de renseignements fort essentiels sur la signification et le coût du crédit. Les témoignages nous donnent la conviction que les risques de pertes sur les prêts seraient très minimes et qu'on servirait l'intérêt public en empêchant les familles à faible revenu de s'empêtrer dans des dettes dont elles ne pourraient jamais espérer sortir sans être aidées.

Les banques commerciales accordent déjà du crédit aux consommateurs sur une grande échelle en prêtant de l'argent à ceux qu'elles considèrent comme de bons risques. Elles consentent également des prêts aux particuliers qui n'y seraient pas autrement admissibles, à condition que le gouvernement garantisse de rembourser toute perte à même le Fonds du revenu consolidé. Nous croyons qu'elles pourraient être amenées, avec le même genre de garantie assumée par le gouvernement, à accommoder les consommateurs à faible revenu auxquels nous pensons.

Si nous pouvions donner aux cultivateurs et aux citadins propriétaires la possibilité d'emprunter à des taux raisonnables pour ce qu'on pourrait considérer comme des dépenses nécessaires relatives à la marche convenable du foyer, de la même façon dont nous le faisons à l'égard des propriétaires et des instruments de la ferme, on pourrait difficilement prétendre que nous préconisons un nouveau principe. C'est maintenant une préoccupation officielle d'aider à préserver et à consolider la vie familiale et surtout d'élever les normes de vie des familles qui n'ont pu encore partager les bienfaits de notre aisance générale. Les tensions que subissent les liens familiaux du fait de dettes accablantes sont bien connues.

Mais ce qui rend notre proposition doublement acceptable, c'est qu'elle profiterait aux prêteurs aussi bien qu'aux emprunteurs. Divers témoins ont déclaré que, dans les entreprises de prêts actuellement, les prêts considérables servent plus ou moins à payer les frais du service qu'on assure aux petits emprunteurs. Si les prêteurs étaient dégagés de l'ensemble des clients qui constituent de mauvais risques ou qui rapportent peu de bénéfices, il leur serait possible de réduire quelque peu les taux imposés à leurs autres emprunteurs. Un représentant des sociétés de prêts aux consommateurs a reconnu que c'était là un espoir raison-

nables à caresser, tout en ajoutant un appel à la prudence: «Il faudrait étudier cette question très soigneusement.»

Nous avons considéré plusieurs façon de déterminer ceux qui devraient être admissibles aux prêts garantis par le gouvernement en faveur des consommateurs. Bien que la mesure dans laquelle un particulier est endetté soit souvent fonction du montant de ses revenus et de son actif, tel n'est pas toujours le cas.

Proposition destinée à combler les lacunes

Un porte-parole des sociétés de prêts aux consommateurs a signalé que la ligne de partage entre la nature de leurs affaires et celle des banques commerciales porte davantage sur le revenu de l'emprunteur que sur l'importance du prêt, laissant entendre que ceux dont les revenus ne répondent pas aux exigences de la banque doivent s'adresser aux sociétés de prêts aux consommateurs. L'objectif immédiat et urgent de ce comité se concentre sur un groupe de gens dont les revenus sont encore plus faibles — ceux qui ne répondent même pas aux conditions qu'exigent de leur client les sociétés de prêts aux consommateurs, ou, s'ils y répondent, ils se voient accommodés aux dépens d'autres emprunteurs qui doivent payer des taux plus élevés. Nous proposons donc que le gouvernement garantisse des prêts, à un taux raisonnable d'intérêt, aux groupes de gens au plus faible revenu au lieu de les laisser emprunter des prêteurs commerciaux.

Il n'est évidemment pas facile de faire la démarcation entre ceux qui seraient autorisés à profiter d'une initiative publique de ce genre et ceux qui ne le seraient pas. En présentant récemment ses amendements à la Loi nationale sur le logement, le ministre du Travail a dit que le gouvernement «s'efforce d'aider ces gens qui se trouvent dans les catégories de revenus faibles et moyens». Il a ajouté que les nouvelles dispositions de cette loi profiteront surtout au «groupe gagnant \$5,000 ou plus». Compte tenu des conditions économiques d'aujourd'hui, nous croyons qu'il ne serait pas déraisonnable de mettre cette autre source de crédit à la disposition des consommateurs, de toutes les familles dont le revenu annuel est de \$4,000 ou moins. Le montant maximum qui pourrait être emprunté selon ce programme serait de \$1,500. L'agence gouvernementale chargée de son application fournirait des renseignements et des conseils à tous ceux qui en feraient la demande.

Soit dit en passant, ces prêts qu'on propose voir garantir par le gouvernement devraient considérablement favoriser les efforts actuels en vue d'établir les familles indiennes dans la structure de la vie canadienne. Ceux qui s'occupent de sortir les Indiens de leurs réserves pour

les adjoindre à la main-d'œuvre ordinaire ont signalé que le crédit, qui peut devenir essentiel dans cette transition, n'est généralement pas ouvert aux premiers habitants du Canada.

VOITURES USAGÉES — UN CAS SPÉCIAL

Quand on a demandé à la représentante de l'Association des consommateurs du Canada dans quel domaine, de l'avis de ceux-ci, se commettaient les plus grands abus en ce qui touche le crédit aux consommateurs, elle a répondu ce qui suit: «crois qu'il y a très souvent des abus dans la vente de voitures usagées». Les témoignages produits dans quelques-unes des enquêtes provinciales confirment notre impression qu'il n'y a aucun groupe de consommateurs qui compte autant d'acheteurs malheureux qui ont fait de lourds sacrifices pour acquérir un article dont ils ont un besoin criant et qui finit par se révéler inutile. Et cependant il n'y a aucun remède à leurs doléances.

Ceux qui achètent des voitures neuves peuvent abondamment se renseigner d'avance sur les mérites respectifs de différentes marques. De toute façon, ils sont protégés par la garantie du fabricant et le souci de celui-ci de maintenir la réputation de son produit. Il est assez sûr pour l'acheteur d'une nouvelle voiture de faire son choix d'après le *tape-à-l'œil* que constituent les divers modèles et couleurs — facteurs que les marchands de voitures ne manquent généralement pas de souligner. Mais l'achat d'une voiture usagée constitue une toute autre affaire. Souvent l'acheteur n'a pas d'autre choix que de se fier à la parole du vendeur au sujet de l'âge et de l'usure de la voiture et il est forcé d'ajouter foi au nombre de milles inscrits au compteur.

La plus importante question est évidemment de savoir si la voiture fonctionnera. Son apparence a beau être séduisante, une voiture qui ne marche pas ne résoud en rien les problèmes de transport de l'intéressé. Quant cette situation se produit après qu'il a signé le contrat d'achat ainsi que le billet à ordre indépendamment du contrat, l'acheteur peut se trouver tenu de payer, durant une période de mois et même d'années, un véhicule qui ne peut jamais circuler sur les routes. Et il peut être tenu de verser ces paiements non pas à celui qui lui a vendu la voiture mais à l'acheteur de son contrat ou de son billet à ordre. Nous avons appris «qu'il est de pratique presque invariable de voir l'acheteur obligé de renoncer aux droits que lui confèrent le droit commun et les diverses lois provinciales visant les ventes de marchandises quant à la qualité et à l'utilisation des marchandises achetées.»

Même si la voiture tient bien la route, comme c'est en général le cas, il arrive parfois que l'acheteur s'engage à payer plus que ses revenus ne le lui permettent, avec le résultat que ses versements sont en retard. En telle occurrence, l'acheteur peut constater qu'il a accepté des conditions imprimées en caractère fin et qui sont vraiment dures.

Tout en reconnaissant l'importance de l'industrie des véhicules automobiles dans l'économie canadienne, nous n'en croyons pas moins que le commerce des voitures usagées est devenu un problème social. Un membre du Comité qui est président d'une agence sociale nous a dit que son agence est parfois appelée à fournir de la nourriture à des enfants dont le pauvre père est en même temps tenu de continuer ses paiements sur une vieille voiture. «Aussi, cette organisation dont l'objet est d'aider les gens pauvres,» a-t-il dit, «aide plutôt les sociétés de finance.»

Si le financement des voitures usagées constitue un problème particulier, c'est que: (1) les gens disposant de revenus modestes sont plus portés à acquérir des voitures usagées que des voitures neuves; (2) les charges financières qui pèsent sur les voitures usagées sont considérablement plus élevées que sur les voitures neuves; (3) une quantité importante de voitures usagées sont reprises, parfois, simplement à cause d'une mauvaise gestion de la part de l'acheteur éventuel, mais les charges financières excessives contribuent certainement à rendre les paiements sans commune mesure avec le revenu du débiteur; (4) une voiture usagée peut être le seul moyen de transport entre le lieu de travail et le domicile. Dans ce cas, la reprise est un désastre pour le salarié et pour sa famille; (5) quand la voiture usagée n'est pas telle qu'on l'a présentée, qu'elle est parfois si défectueuse qu'elle ne peut être utilisée pour le transport, l'acheteur peut être contraint de continuer les paiements à l'acheteur d'un accord de vente conditionnelle qui ne reconnaît envers lui aucune responsabilité; (6) il n'existe aucune limite aux charges qu'on peut effectuer sous prétexte de remise en état, et celles-ci peuvent très bien dépasser la valeur du véhicule. On nous a rapporté une affaire entendue devant un tribunal de Montréal: un camion acheté pour \$650 et repris une semaine plus tard a été revendu \$25.

Il est évidemment d'intérêt public de prévoir une protection pour les acheteurs de voitures usagées, de faire peut-être pour eux ce qu'on fait d'ordinaire pour les acheteurs de voitures neuves — leur donner la possibilité d'emprunter et de payer comptant. Nous croyons que l'une de nos principales recommandations tiendra compte de ce problème en rendant le crédit possible à un taux raisonnable, dans la situation particulière et urgente où la voiture est nécessaire pour le transport au lieu

de travail. L'intéressé serait alors, pour l'essentiel dans la même situation que l'abonné d'une caisse populaire dont la voiture peut être financée entièrement par des versements réguliers à des taux d'intérêt raisonnables, et sans aucun droit de nantissement attaché à la voiture. En outre, notre recommandation selon laquelle un taux maximum de financement pour toutes les voitures usagées devrait être fixé par la loi (Comme c'est actuellement le cas dans l'État de New-York pour les voitures usagées et neuves) devrait permettre aux vendeurs de choisir leurs acheteurs plus attentivement. Par suite des nombreuses possibilités de maquiller l'ancienneté et l'état d'une voiture usagée, l'emploi d'un système d'identification comme celui qui est en vigueur en Angleterre et dans certaines parties du Canada, devrait permettre de vérifier dans un lieu public les antécédents de toute voiture mise en vente. Ce problème ne devrait pas être insurmontable à l'époque des ordinateurs.

RÉSUMÉ

Les difficultés les plus courantes rencontrées aujourd'hui par les débiteurs proviennent des transactions sur le crédit au détail plutôt que des emprunts. Ces difficultés sont surtout fréquentes à l'égard de l'achat de voitures usagées. L'achat à crédit est devenu une pratique bien établie pour toutes les catégories de revenus. C'est une pratique parfaitement légitime, qui stimule les ventes et permet à bien des gens de jouir maintenant des commodités qu'ils peuvent payer plus tard par acomptes. Certes, il existe des achats à crédit inutiles et dépourvus de réalisme, mais on peut en dire autant des achats payés comptant. Dans notre société, les individus sont libres d'employer leurs ressources de la manière qui leur apporte la plus grande satisfaction, et le comité n'y trouve rien à redire.

Ce qui nous préoccupe, ce sont les conséquences, en elles-mêmes et pour la société, quand des circonstances imprévues empêchent l'individu qui s'est engagé à effectuer des versements à crédit, de remplir ses obligations. Les circonstances imprévues peuvent avoir deux causes principales: (1) le consommateur n'a pas compris la nature de son projet, ou (2) sa situation personnelle a changé. Quand un revenu modeste est engagé d'avance, une période de maladie ou de chômage, ou même le besoin de réparer la maison ou de remplacer un article ménager ou vestimentaire coûteux, peut complètement bouleverser le budget familial. Comme il arrive souvent, si l'on veut que les remèdes soient efficaces et pour prévenir le retour des difficultés, il faut tenir compte des causes fondamentales. Nous n'avons pas oublié ce principe en arrivant à nos recommandations finales.

III

EXPANSION DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

INTRODUCTION

Le loyer de l'argent est aujourd'hui une pratique si courante que certains s'étonneront d'apprendre qu'avant le milieu du seizième siècle on considérait généralement comme une action très condamnable d'exiger un intérêt quelconque, qu'il fût ou non exorbitant. Jusqu'à cette époque toutes les confessions religieuses ont condamné l'usure; la loi la punissait d'emprisonnement et de confiscation du principal et de l'intérêt.

Cette attitude était fondée sur deux mille ans d'écrits religieux et moraux. On considérait l'argent comme un moyen d'échange. Comme tout autre article, s'il était prêté, il était entièrement soumis à l'emprise du prêteur. Même en 1572, un homme de loi doublé d'un moraliste, Thomas Wilson, écrivait un discours sur l'usure qu'il estimait n'être «que le vol frauduleux et habile des biens d'un autre homme».

A cette époque, où prévalait une économie relativement simple, des capitaux importants n'étaient généralement pas nécessaires. Les clients des prêteurs locaux étaient surtout des paysans, des artisans et des petits négociants qui connaissaient des périodes dures. Les proverbes de cette époque reflètent le climat social du temps: «Mieux vaut acheter qu'emprunter», «Mieux vaut donner un schilling que prêter un florin». Au cours de la deuxième partie du seizième siècle, toute la situation a changé; avec la naissance de l'économie moderne telle que nous la connaissons, le besoin de capitaux plus important s'est fait sentir.

Le changement des conditions économiques a eu pour résultat celui de l'opinion publique, laquelle a réclamé des modifications institutionnelles. Comme il arrive souvent, il a fallu un certain temps pour que la loi rejoigne l'opinion publique, et l'on a connu une période de divorce entre la pratique d'une part, la théorie et les principes d'autre part. Il y eut des tentatives «pour imposer l'intérêt indirectement ou sous un autre nom ou par quelque moyen».

Quand les Pay-Bas ont autorisé l'intérêt de 10 p. 100 au maximum, la situation du commerce anglais s'en est trouvée affectée. Bien qu'on eût peu à peu assoupli les lois canoniques afin de permettre certaines exceptions, le grand tournant eut lieu en Angleterre, en 1571, quand le Parlement a autorisé l'imposition d'un intérêt de 10 p. 100. Cette décision correspond à l'abandon de l'attitude traditionnelle selon laquelle tout profit prélevé sur un prêt d'argent présente un caractère usurier et condamnable.

En reconnaissant que l'intérêt peut être raisonnable, on a changé la signification du mot «usure» dont le sens, aujourd'hui courant, est celui de prêt à des taux exorbitants, en particulier à des taux plus élevés que ceux fixés par la loi. Un taux d'intérêt raisonnable est universellement accepté comme étant tout à fait justifié. Comme un membre du Parlement le disait, il convenait d'établir désormais une distinction entre «l'âpreté et la duperie» et un taux d'intérêt maximum raisonnable fixée par l'État.

De nos jours, pour des raisons discutées ailleurs, les emprunteurs, en particulier les individus agissant comme consommateurs, se préoccupent non seulement de taux de l'intérêt, mais également — peut-être plus, des autres charges qui font partie du prix de l'emprunt.

QU'EST-CE QUE LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION?

Comme dans tous les domaines, il est assez difficile de définir exactement le crédit à la consommation, mais une définition raisonnable pourrait être celle que donne un représentant de la Banque du Canada: «Le crédit consenti aux individus pour financer, en tant que consommateurs, leurs dépenses en biens de consommation et en services.» Cette définition ne tiendrait pas compte du crédit accordé aux affaires, les emprunts effectués par les individus pour leurs frais d'habitation (immobilisations) et le crédit employé pour obtenir des biens financiers comme les actions et les obligations. Le crédit à la consommation est employé pour financer des objets qui, par nature, ne durent pas longtemps, ainsi que les articles s'usant «dans un délai raisonnablement bref», comme les meubles, et — ce qui représente un élément important de nos jours — les voitures. Les articles de ce genre sont considérés comme durables, par opposition aux objets non durables.

Bien que l'octroi du crédit aux consommateurs, sous une forme ou une autre ait une longue histoire, le crédit à termes paraît s'être développé sur une grande échelle avec la dissémination des biens durables d'une

valeur relativement importante. En particulier, il est lié avec la vulgarisation de l'automobile. L'expansion du crédit à la consommation s'est accompagnée de dispositions institutionnelles destinées à la faciliter. Une autre facteur de développement du crédit à la consommation a trouvé son expression dans un changement d'attitude à l'égard de la contraction de dettes importantes à des fins de consommation. La croissance des revenus du consommateur a constitué la base de l'ensemble du développement.

Le crédit à la consommation présente deux aspects principaux:

1. Les prêts de fonds;
2. «Les transactions concernant la vente de marchandises ou de services basés sur un programme de versements périodiques.»

LES VERSEMENTS PÉRIODIQUES

L'idée de vendre à tempérament n'est pas nouvelle. On la connaît au Canada depuis 1850. Bon nombre de contrats de vente de cette nature concernaient la vente de chevaux — qui jouaient le rôle de nos automobiles. Mais la forme de crédit de beaucoup la plus ancienne est le prêt de fonds, où la transaction primaire est l'emprunt d'argent. Ce fait explique pourquoi la législation s'est surtout développée pour régler ce genre d'affaires.

Au cours d'une période récente, surtout depuis la Deuxième Guerre mondiale, la forme de crédit dont la transaction primordiale est l'achat de marchandises a connu un énorme développement. Ce genre de crédit donne aussi lieu à une dette qui suppose le versement d'un intérêt. La question de l'intérêt, tout comme l'augmentation du coût du crédit à la consommation sont devenues des problèmes courants.

Il va sans dire que la demande réelle de crédit pour l'achat de marchandises était faible au cours des années 30 à cause du chômage, et, pendant les années de guerre, l'intérêt national l'a freinée. Avant la guerre, c'étaient surtout les articles durables les plus importants qu'on achetait «à tempérament ou par acomptes». Quand une famille avait besoin d'un piano, d'un frigidaire, d'un meuble important, et qu'elle n'avait pas toute la somme nécessaire à cet achat, elle l'achetait «à tempérament». Il était normal, à cette époque, d'accorder un rabais, aux personnes qui achetaient «au comptant». Puis, l'on a pris l'habitude d'imputer une partie des frais de crédit sur le prix de l'article; le solde — peut-être pas plus de 5 p. 100 — constituait une charge directe — pour «les termes du crédit».

LA SITUATION ACTUELLE

De nos jours, on accorde rarement un rabais à l'acheteur qui paie comptant. La pratique habituelle consiste à établir le prix au comptant ainsi que les «frais de crédit». En outre, on a conçu de nouveaux types de comptes pour permettre l'achat d'une gamme étendue de produits de consommation, y compris les articles secondaires durables et les objets non durables, c'est-à-dire destinés à la consommation immédiate.

Hormis un recul en 1951, par suite des restrictions imposées par la guerre de Corée, les créances du crédit à la consommation sont passées graduellement de 678 millions de dollars en 1948 à près de 7,000 millions de dollars en 1965. Le tableau 1 montre que la montée s'est poursuivie, non seulement en valeur absolue, mais encore en proportion du revenu national brut et du revenu personnel disponible. Au cours des années 50, la comparaison de notre situation avec celle des États-Unis se faisait normalement en notre faveur. Dans ce dernier pays, où le crédit à la consommation est plus répandu que partout ailleurs dans le monde, sa proportion a toujours été plus élevée que la nôtre, si on la mesure par chacun de ces indices. Cependant, depuis 1961, nous surpassons les États-Unis proportionnellement au PNB et à notre revenu personnel disponible.

TABLEAU 1

CRÉDIT À LA CONSOMMATION EN COURS, PROPORTIONNELLEMENT
AU PNB ET AU REVENU PERSONNEL DISPONIBLE, CANADA ET
ÉTATS-UNIS: 1948-1963

Année	Proportion par rapport au PNB		Proportion par rapport au revenu personnel disponible	
	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis
1948.....	4.3	5.0	5.9	6.8
1949.....	4.9	6.2	6.8	8.5
1950.....	5.4	6.5	7.9	9.1
1951.....	4.6	6.2	6.6	8.9
1952.....	5.7	7.2	8.5	10.5
1953.....	7.0	8.2	10.4	11.6
1954.....	7.5	8.2	11.0	11.7
1955.....	8.1	9.0	12.2	13.0
1956.....	8.2	9.3	12.4	13.3
1957.....	8.4	9.6	12.4	13.6
1958.....	8.8	9.2	12.6	13.0
1959.....	9.4	9.9	13.9	14.2
1960.....	10.1	10.5	14.4	14.9
1961.....	10.2	10.0	14.8	14.5
1962.....	10.6	10.5	15.3	15.1
1963.....	11.1	10.9	16.0	16.0

SOURCE: Mémoire de la Banque du Canada; compte rendu p. 118.

A la fin de l'année 1965, la répartition pour les Canadiens, du crédit à la consommation était conforme au tableau 2.

Ce tableau nous donne la liste des cranciers, mais il est impossible d'obtenir des données pour établir un tableau semblable des débiteurs. Nous savons qu'une étude faite en 1959 sur 1,500 familles de salariés du Québec a montré que 75 p. 100 d'entre elles recouraient à une certaine forme de crédit. La dette moyenne était de \$1,200 par famille; les familles les plus pauvres en faisaient l'usage le plus important; les familles disposant de revenus moyens y recouraient le moins; les familles aisées étaient entre les deux.

Les enquêtes effectuées pour la Commission royale sur les banques et les finances confirment l'abondance du crédit chez les pauvres pour une fraction importante de la population. La Commission royale a fait le rapport suivant:

«On trouve des dettes de crédit dans 32 p. 100 des foyers, et dans toutes les catégories de revenus, bien que les familles disposant des revenus les plus modestes en fassent l'usage le plus fréquent...» et que «les employés de bureau et les ouvriers sont les plus nombreux usagers du crédit.» En outre, les personnes «avouant les actifs les plus modestes, font également l'usage le plus fréquent du crédit à la consommation — en partie à cause de l'absence de toute autre ressource.»

TABLEAU 2

COMPOSITION DE L'ARRIÉRE DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

CANADA, DÉCEMBRE 1965

Prêts de fonds	Millions de dollars
Banques à charte (non garantis).....	2,186
Compagnies de prêts au consommateur.....	962
Prêts sur les assurances-vie.....	407
Coopératives de crédit et caisses populaires.....	840 + (estimation)
Banques d'épargne du Québec (non garantis).....	16
Achat à crédit	
Compagnies financières de vente et marchands d'automobiles....	1,162
Grands magasins.....	565
Marchands de meubles et d'articles ménagers.....	422
Autres détaillants.....	422
Cartes de crédit des compagnies pétrolières.....	68
Prêts à la consommation. Crédit à terme.....	67
Total.....	7,000 (approx.)

SOURCE: Supplément concernant les statistiques de la Banque du Canada, 1965.

COMPTES OUVERTS

Certains détaillants accordent au client 30 jours pour payer leurs articles sans frais supplémentaires. Il y a aussi des négociants qui signent des contrats de vente à tempérament en indiquant clairement le prix d'achat et les frais de crédit, ainsi que les montants et les dates de paiement. Il n'est pas difficile, pour les clients qui signent des accords de ce genre de calculer le montant réel de l'intérêt annuel. Mais le *Retail Council of Canada* nous apprend que ces comptes «comprennent probablement un pourcentage très réduit de la quantité totale de crédit consentie par nos membres.» C'est aux nouveaux types de comptes qu'on appelle «crédit accreditif» ou comptes cycliques, programmes budgétaires ou plans de «versements modérés», qu'on doit surtout l'expansion du crédit à l'achat ou cours des dernières années, dans les grands magasins en particulier. Ce sont ces crédits accreditifs qui, d'après les travailleurs sociaux qui nous ont apporté leurs témoignages, causent les plus grandes difficultés aux personnes disposant de revenus modestes.

Le crédit accreditif est un terme général appliqué à un genre de comptabilité utilisé surtout par les grands magasins et par quelques chaînes de détaillants. Il permet d'ajouter au contrat quelques achats occasionnels. Apparue aux États-Unis, il semble n'exister qu'en Amérique du Nord. Ce système fait l'objet de mesures légales dans l'État de New-York, en Californie et dans le Massachusetts; mais au Canada, où il ne s'est répandu que dans la dernière décennie, il ne fait pas encore l'objet de dispositions légales. Il n'existe pas d'uniformité dans les programmes utilisés par la majorité des détaillants, mais la manière de rédiger les factures destinées au client signifie qu'il n'est pas au courant des frais supplémentaires ajoutés au prêt (frais de service) avant qu'une certaine période ne soit écoulée depuis l'achat des articles, quand la comptabilité ou la division du crédit lui envoie la facture. Telle ou telle personne peut bien ne pas recevoir sa facture à la fin du mois, car le système suppose l'extension uniforme du paiement sur toute la période. Les «frais de service» figurent généralement en dollars et en cents, et non pas en pourcentages. Certaines entreprises informent les clients du pourcentage mensuel imputé sur le solde, mais il est généralement convenu que ce genre de comptabilité ne permet pas de leur faire connaître le taux annuel de l'intérêt qu'il verse.

IV

HISTORIQUE DES RÈGLEMENTS

INITIATIVE FÉDÉRALE

Le comité était d'avis qu'une étude du crédit au consommateur devrait porter sur trois lois fédérales, dont l'une ne figure plus au recueil des statuts: la loi sur les petits prêts, la loi sur les prêteurs d'argent et la loi sur l'intérêt. Seule la loi sur les petits prêts est appliquée par un ministère de l'État. Il incombe au surintendant des assurances d'en surveiller l'application, et l'ancien titulaire de ce poste a passé toute la situation en revue pour la gouverne du comité. La loi sur les prêteurs d'argent a été abrogée. La loi sur l'intérêt est toujours en vigueur, mais nous avons appris qu'elle n'a jamais réussi à réprimer les taux excessifs d'intérêt.

Fait intéressant à signaler, c'est que la première loi canadienne ayant trait à «l'intérêt, l'usure et les prêts d'argent», adoptée en 1777, fixait un taux maximum d'intérêt de 6 p. 100 par année à l'égard de tous les contrats, la même limite que stipulait la loi sur les banques jusqu'à la dernière révision. Des peines sévères, y compris la résiliation du contrat, étaient prévues pour ceux qui exigeaient des taux plus élevés.

Cette loi, et une loi semblable adoptée dans le Haut-Canada en 1811, ont été abrogées en 1853 et remplacées par une nouvelle loi laquelle, tout en conservant le plafond de 6 p. 100 sur les taux d'intérêt, atténuait les peines à l'égard des infractions; le contrat n'était plus annulé, mais l'excédent d'intérêt n'était pas exigible. Les dispositions en ont été lénifiées encore une fois en 1858, alors que les parties en cause étaient autorisées à convenir de n'importe quel taux, le taux de 6 p. 100 étant maintenu si aucun taux n'était stipulé par les parties ou par la loi. Cette loi de 1858 est à l'origine des articles 2 et 3 de la loi sur l'intérêt.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, attribuait expressément la question de l'intérêt au Dominion. Par conséquent, au cours des années qui se sont écoulées entre 1873 et 1886, le Parlement a adopté de multiples lois concernant l'intérêt qui s'appliquaient à des provinces canadiennes spécifiées.

LA LOI SUR L'INTÉRÊT

Ces diverses lois, ainsi que certaines dispositions concernant l'Île du Prince-Édouard adoptées en 1869, ont été codifiées dans les Statuts révisés de 1886 sous le titre «Loi concernant l'intérêt», qui autorisait n'importe quel taux convenu. Parmi les articles qui ont été ajoutés par la suite à la loi sur l'intérêt se trouvaient les articles 4 et 5 actuels, qu'on identifie parfois avec sir Oliver Mowat. C'est lui qui, en 1897, présenta un bill au Sénat, lequel, après de nombreuses revisions, a donné lieu au texte actuel. Les articles 4 et 5 de la loi sur l'intérêt stipulent qu'à moins que le contrat n'énonce expressément l'équivalent du taux annuel d'intérêt, aucun intérêt supérieur au taux de 5 p. 100 par année n'est recouvrable en vertu d'un contrat valide pour des périodes de moins d'un an. Une disposition prévoit le recouvrement de tout excédent d'intérêt payé. Les articles 12 à 15, qui visent les provinces de l'Ouest et les Territoires, ont été adoptés plus tard. La loi sur l'intérêt n'a pas été modifiée depuis 1917.

LA LOI SUR LES PRÊTEURS D'ARGENT

Cette loi, adoptée en 1906, et qui aurait inspiré les lois modernes concernant le redressement des torts découlant des marchés léonins, était une version mitigée d'un bill présenté par feu le sénateur Dandurand, en 1899, sous le titre «Loi concernant l'usure». Destinée à imposer une limite maximum de 12 p. 100 sur tous les prêts de \$500 ou moins, elle a manqué son but pour deux raisons: elle ne comportait pas de définition du mot «intérêt» et personne n'était responsable de son application. La loi est restée au recueil des statuts assez longtemps pour figurer dans les Statuts révisés de 1952, mais lorsque la loi sur les petits prêts a été révisée en 1956, la loi des prêteurs d'argent a été abrogée.

LA LOI SUR LES PETITS PRÊTS

La loi sur les petits prêts (1939), qui fait l'objet de plus amples commentaires ailleurs, constitue la plus importante loi concernant le crédit au consommateur, et la seule loi qu'un ministère du gouvernement fédéral est chargé d'appliquer. À la fin de 1964, six compagnies de petits prêts et 79 prêteurs d'argent avaient été autorisés en vertu de la loi. Ce qui les distingue, c'est la façon dont ils sont constitués en société, soit par une loi spéciale du Parlement ou autrement.

Le trait saillant de la loi sur les petits prêts, c'est qu'elle réglemente, dans le secteur auquel elle s'applique, le coût entier du prêt, y compris tous les frais accessoires en plus de l'intérêt proprement dit. Les taux

maximums, exprimés en pourcentage par mois, visent le solde mensuel non remboursé du prêt, et les frais ne doivent pas être composés ni déduits à l'avance.

La loi exige que le prêteur soit autorisé par le ministre des Finances s'il veut exiger plus que 1 p. 100 à l'égard d'un prêt dont le principal ne dépasse pas \$1,500. Les frais permis à l'égard d'un prêt personnel sont assez élevés parce que les montants sont en général peu importants et les prêts sont consentis pour des périodes relativement courtes. Les frais qu'entraîne l'octroi du prêt ne sont pas directement proportionnels au montant du prêt.

Les frais maximums qu'un prêteur autorisé peut exiger sont de 2 p. 100 par mois sur les premiers \$300, 1 p. 100 sur les \$700 suivants et $\frac{1}{2}$ p. 100 sur les \$500 suivants, jusqu'à concurrence de \$1,500. Le tableau 3 indique les taux effectifs en pourcentage à l'égard du prêt.

TABLEAU 3

TAUX MENSUELS ET ANNUELS EFFECTIFS AUTORISÉS SOUS LE RÉGIME DE LA LOI SUR LES PETITS PRÊTS—PRÊTS DE MONTANTS DIVERS

Montant du prêt \$	Taux en pourcentage	
	Mensuel	Annuel
300.....	2.00	24.00
500.....	1.81	21.72
1,000.....	1.48	17.76
1,500.....	1.27	15.24

Le surintendant des assurances est tenu d'inspecter le siège de chaque prêteur autorisé au moins une fois par année; en outre, des états financiers annuels doivent être présentés selon une formule prescrite. Le surintendant publie un rapport fondé sur ces états. Les excellents rapports annuels ont été d'une aide précieuse au comité pour l'étude de l'application de la loi. A l'origine, la principale fonction des compagnies de petits prêts et des prêteurs d'argent était de venir en aide aux gens dans le besoin qui désiraient emprunter de petites sommes. Cet aspect de leur entreprise est encore important, mais ces sociétés ont étendu leurs opérations à un domaine plus vaste. Les règlements établis sous le régime de la Loi sur les petits prêts ne visent que les prêts jusqu'à concurrence de \$1,500, mais beaucoup de prêteurs autorisés font aussi des prêts plus élevés. Certains s'occupent aussi du secteur non réglementé du

«financement des ventes», c'est-à-dire qu'ils achètent les contrats de vente conditionnelle. De nos jours, les prêteurs autorisés par la loi constituent une partie intégrante du régime d'achats à tempérament, une méthode de vente qui, évidemment, est bien vue à tous les paliers de revenus.

RÉGLEMENTATION DU DÉBUT EN VERTU DE LOIS PRIVÉES DU PARLEMENT

Une bonne partie des petits prêts sont consentis par quelques sociétés assujetties à des lois spéciales du Parlement du Canada et, étant donné que les premières lois de ce genre sont antérieures à la Loi sur les petits prêts — et constituent les premières tentatives de réglementer ce commerce — une brève revue s'impose.

Au cours du premier quart du siècle actuel, l'octroi de prêts n'était, à toutes fins pratiques, assujetti à aucun règlement. Périodiquement, on se plaignait des frais exorbitants exigés malgré la loi sur l'intérêt et la loi sur les prêteurs d'argent. Les compagnies de petits prêts ou de prêts personnels ont été mises sur pied afin de répondre aux besoins de l'homme moyen qui désirait emprunter de petites sommes d'argent remboursables à brève échéance. Elles constituent un genre de compagnies de finances et, en général, leur raison sociale comprend le mot «finances».

La première société de petits prêts, qui est maintenant désignée sous le nom de *Household Finance Corporation of Canada*, effectue de loin le plus gros du volume du commerce des petits prêts. Cette société a été constituée en 1928 par une loi spéciale du Parlement, qui fixait les frais exigibles pour l'intérêt et les «dépenses». Le taux annuel effectif était «environ le double du taux apparent», soit environ 14 p. 100 pour un prêt de \$100 et 16 p. 100 pour un prêt de \$500.

En 1930, la deuxième compagnie de ce genre a été constituée — elle s'appelle maintenant la *Community Finance Corporation* — et, en 1933, la compagnie désignée maintenant sous le nom de *Beneficial Finance Co. of Canada* constituait le troisième membre du groupe des trois principales compagnies qui exerçaient des affaires avant la Seconde Grande guerre. Neuf autres compagnies de petits prêts ont été constituées depuis lors, dont la *Canadian Acceptance Company*, la *Laurentide Finance Company* et la *Brock Acceptance Company* qui sont encore en affaires. Cela fait donc un total de six. Les trois dernières ont été établies dans l'après-guerre. A la fin de 1964, les trois premières compagnies détenaient plus de la moitié du solde des petits prêts effectués au Canada. Elles ont laissé aux autres, pour ainsi dire, l'initiative de consentir

des prêts importants et d'acheter les contrats de vente conditionnelle. Quelques sociétés gigantesques dominent les prêteurs d'argent autorisés. À la fin de 1964, six des 79 compagnies détenaient 80 p. 100 du solde des petits prêts non remboursés.

MODIFICATION DE LA LOI SUR LES COMPAGNIES DE PRÊTS

Au début des années 30, les emprunteurs éprouvaient de la difficulté à se rendre compte du taux effectif d'intérêt que représentait l'échelle compliquée des frais à l'égard des prêts. En 1934, une modification apportée à la loi sur les compagnies de prêts a imposé un plafond général de 2½ p. 100 par mois à toutes les compagnies exerçant leur commerce en vertu des pouvoirs accordés par le Parlement du Canada. Bien que cette loi vise surtout les compagnies qui consentent des prêts sur la garantie de biens immobiliers, le plafond visait les compagnies de petits prêts ainsi que les autres.

Des difficultés ont surgi du fait que les affaires de quelques compagnies de petits prêts se concentraient surtout dans certaines provinces. On a prétendu que lorsqu'elles devaient observer des règlements provinciaux, ainsi que des règlements fédéraux, il leur était difficile de rivaliser avec les compagnies assujetties surtout à d'autres règles. Nous avons appris que «la situation était peu satisfaisante à tous les points de vue».

BESOIN D'UNE RÉGLEMENTATION PLUS EFFICACE

A une réunion tenue au département des assurances, en 1934, les représentants des compagnies de petits prêts ont consenti à abandonner la pratique qui consiste à déduire les frais d'avance. Il y aurait plutôt un «unique pourcentage mensuel s'appliquant au montant du prêt effectivement consenti et non remboursé à l'occasion». Mais cela n'a pas apporté une solution à tous les problèmes et, finalement, il devint évident qu'une loi efficace s'imposait.

En 1936, le sénateur Dandurand, qui s'intéressait toujours vivement au sujet, présentait un bill fondé sur une recommandation d'un sous-comité du comité des banques et du commerce du Sénat, prévoyant un taux mensuel uniforme sur les soldes non remboursés. Mais, pour diverses raisons, le gouvernement n'y donna pas suite.

En 1938, le comité de la banque et du commerce de la Chambre des communes a étudié le problème pendant des mois, dans le dessein avéré d'obtenir «le meilleur taux possible pour l'emprunteur». Le comité présenta un projet de loi prévoyant un taux mensuel uniforme embras-

sant tous les frais de 2 p. 100 sur les soldes non remboursés. Le bill visait les prêts de \$500 ou moins. Malgré l'opposition de certains prêteurs, le bill, qui chargeait le surintendant des assurances d'inspecter les compagnies autorisées au moins une fois l'an, entra finalement en vigueur. Il est désigné «loi sur les petits prêts, 1939» et est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1940.

Aucune modification n'a été apportée à la loi sur les petits prêts, sauf qu'en 1956 le montant des prêts maximums qu'elle prévoyait a été porté de \$500 à \$1,500 et que des taux maximums gradués ont été substitués au taux uniforme de 2 p. 100 par mois.

LOI FÉDÉRALE CONCERNANT LES «CREDIT UNIONS»

Bien que les «credit unions» soient assujetties aux lois provinciales, la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier constata qu'une loi fédérale concernant les «credit unions» avait été adoptée en 1953 «afin de dissiper toute équivoque concernant la position constitutionnelle des centrales provinciales en les autorisant à s'inscrire en vertu d'une loi fédérale et à établir une centrale nationale «*The Canadian Co-operative Credit Society Limited*». Le rapport poursuit en disant que «seules les associations coopératives centrales déclarées admissibles par le Parlement et approuvées par le Conseil du Trésor, un maximum de dix coopératives autres que les «credit unions» et quinze particuliers, feront partie de cette société placée sous la surveillance du surintendant des assurances. La société n'a pas été très active; quatre centrales provinciales seulement en sont devenues membres et elles n'ont pas investi de fortes sommes dans ses actions et ses dépôts.

INITIATIVE PROVINCIALE

CAISSES POPULAIRES

Il semble opportun d'amorcer l'étude de la réglementation provinciale du crédit au consommateur par un bref exposé de l'origine du mouvement des caisses populaires, qui a inauguré l'octroi de prêts aux gagne-petit. Certes, au début du siècle, les gens touchant de faibles revenus ne pouvaient pas obtenir de prêts ailleurs.

Peu avant 1900, dans l'exécution de ses fonctions en tant que sténographe officiel à la Chambre des communes, à Ottawa. Alphonse Desjardins assurait le compte rendu des débats concernant les taux exorbitants d'intérêt qu'extorquaient les prêteurs d'argent de ces con-

citoyens peu fortunés. S'intéressant vivement aux problèmes d'ordre économique et social, une étude de cet état de choses le porta à mener une enquête sérieuse sur le problème de l'usure et sur les solutions possibles.

C'est à la Bibliothèque du Parlement qu'il apprit la fondation en Europe et en Asie des caisses populaires ou coopératives de crédit, dont le but était d'assurer du crédit aux travailleurs à une époque où, en général, seuls les hommes d'affaires pouvaient obtenir du crédit pour les fins de leur entreprise. Ces caisses populaires étaient des sociétés d'épargne et de prêts organisées sur le plan coopératif par les travailleurs afin de leur permettre de placer leurs économies et d'emprunter de l'argent à un taux d'intérêt peu élevé lorsqu'ils en avaient réellement besoin. M. Desjardins a contribué à la fondation, à Lévis (P.Q.), en 1900, de la première caisse populaire sur le continent nord-américain. La Société coopérative de crédit du Service civil, constituée à Ottawa en 1908, est la plus grande société coopérative de crédit au Canada.

Une coopérative de crédit ou une caisse populaire n'est pas seulement une société financière; c'est un groupe de particuliers ayant généralement des liens communs — sur le plan industriel, paroissial, ethnique ou communautaire — qui s'unissent afin de s'aider les uns les autres. Les caisses populaires possèdent un caractère démocratique et local qui semble réussir à maintenir l'intérêt des membres en encourageant l'épargne et en prêtant de l'argent à des fins productives et de prévoyance. L'idée de participer à la direction d'une entreprise commune suscite beaucoup d'intérêt; dans une caisse populaire, un membre n'a qu'une seule voix quel que soit le nombre des actions qu'il possède. La principale source de revenus des coopératives de crédit ou de caisses populaires est l'intérêt des prêts consentis à leurs membres. Les coopératives de crédit sont autorisées à emprunter de l'argent — et parfois elles en empruntent des banques — mais elles empruntent surtout de leur «ligue centrale».

Il existe une importante distinction entre les coopératives de crédit (en anglais «credit unions») et les caisses populaires; les premières consentent des prêts surtout à des fins personnelles, tandis que ces dernières font de forts placements dans des hypothèques. Les deux genres d'institutions évoluent, cependant. Elles se rapprochent l'une de l'autre, car elles empiètent graduellement sur leur principal domaine réciproque.

Dans les années 30, un groupe à l'Université Saint-François-Xavier, à Antigonish (N.-É.), a stimulé le développement des coopératives de crédit au titre d'un programme d'expansion économique communautaire,

en particulier parmi les mineurs et les pêcheurs. A la même époque, un mouvement semblable a vu le jour dans les collectivités agricoles des provinces de l'Ouest.

La première loi relative aux coopératives de crédit sur ce continent a été adoptée — comme il convient — dans la province où le mouvement avait pris naissance. Il s'agissait de la loi sur les syndicats coopératifs de Québec, qui est entrée en vigueur en 1906, grâce surtout aux efforts de M. Desjardins. A propos, il contribua aussi à l'adoption, en 1909, de la première loi de ce genre aux États-Unis, dans l'État du Massachusetts.

Aujourd'hui, toutes les provinces canadiennes ont des lois concernant les coopératives de crédit et, en général, elles se ressemblent. Dans toutes les dix provinces, l'intérêt maximum exigible par une coopérative de crédit est de 1 p. 100 par mois sur le solde non remboursé du prêt; cet intérêt couvre tous les frais et peines. Vingt p. 100 des gains nets doivent être mis de côté afin de constituer une caisse de garantie pour les mauvaises créances. Le solde est réparti parmi les membres. Le taux effectif varie d'ordinaire entre 8 et 10 p. 100, et la plupart des sociétés exigent le même taux pour tous les prêts. Dans la province de Québec, les caisses exigent un taux un peu plus bas.

Le directeur des opérations canadiennes de l'Association nationale des coopératives de crédit, qui comprend 96 p. 100 de toutes les coopératives de crédit du Canada, à l'extérieur du Québec, a déclaré au comité qu'il y a maintenant au Canada environ 4,622 coopératives de crédit comptant plus de 3 millions de membres et un actif de près de 2 milliards de dollars. (*Nota*: Ces chiffres comprennent les caisses populaires du Québec bien qu'elles ne fassent pas partie de l'Association.)

Les règlements ordinaires de la province d'Ontario prévoient que le prêt maximum qui doit être consenti par une coopérative de crédit est de \$3,000, plus le montant des fonds appartenant au membre (actions) de \$1,000, soit un total de \$4,000. Certains autres aspects du prêt (notamment, une première hypothèque sur biens immobiliers) peuvent porter le prêt jusqu'à un maximum de \$10,000. Les règlements de certaines des plus importantes coopératives de crédit en Ontario autorisent des prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de \$30,000. En ce qui concerne les petits prêts de moins de \$200, aucune garantie n'est exigée. On se fie à l'honnêteté des gens.

La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier a déclaré que «chacune des lois provinciales concernant les coopératives de crédit prévoit un système d'inspection et de surveillance.

Dans toutes les provinces, sauf l'Île du Prince-Édouard où la Ligue est officiellement responsable, et la province de Québec, où la loi n'est pas très précise, un organisme gouvernemental est chargé de la surveillance des coopératives de crédit.» Dans certaines provinces, les inspections se font périodiquement et d'une façon approfondie; dans d'autres, elles sont peu fréquentes.

Les coopératives de crédit, si elles rendent à leurs membres les mêmes services que les prêteurs d'argent du commerce, ont une philosophie et une conception différentes. Contrairement aux maisons commerciales qui mettent l'accent sur les articles attrayants qu'on peut acheter à crédit, les coopératives de crédit font tout leur possible pour encourager l'épargne. Leurs emprunteurs sont aussi des épargnants. En fait, un dirigeant de l'*Ontario Credit Union League* nous a informés que sur 1,000 membres d'une coopérative de crédit, environ 600 sont des épargnants seulement. Les 400 autres empruntent tout en épargnant.

LOIS CONCERNANT LES VENTES AU DÉTAIL À TEMPÉRAMENT

En vertu de la «common law», ceux qui s'adonnent aux ventes conditionnelles jouissent d'une double protection: d'une part «ils conservent un titre de propriété sur les marchandises, même si elles sont en possession de l'acheteur»; d'autre part, «ils ont réussi à échapper aux exigences concernant l'enregistrement prévues par les nouvelles lois relatives aux actes de vente, ainsi qu'aux entraves que l'équité impose aux créanciers hypothécaires qui cherchent à forclore.»¹

Bien qu'on ait adopté nombre de mesures législatives en vue d'améliorer le pouvoir de négociation de l'acheteur, les modifications révolutionnaires apportées aux méthodes de vente au détail ont entraîné une généralisation des ventes selon des termes nullement assujettis à la surveillance du public. C'est le vendeur qui pose, seul, les règles du jeu.

ENREGISTREMENT DES VENTES CONDITIONNELLES

De 1882 à 1907 — avant l'adoption de toute mesure semblable en Angleterre, en Australie ou presque partout aux États-Unis — «toutes les provinces et les Territoires avaient déjà adopté des mesures quelconques exigeant l'enregistrement d'un contrat de ventes conditionnelles ou l'identification des produits par l'inscription du nom du vendeur, et sauf

¹ Les citations dans ce chapitre sont tirées d'un article définitif intitulé «Retail Instalment Sales Legislation», *University of Toronto Law Journal*, vol. XIV, n° 2, 1962, par M. le prof. Jacob S. Ziegel, un spécialiste qui a témoigné devant nous. Une bonne partie des renseignements historiques se fonde sur ses recherches.

dans le cas du Manitoba, accordant à l'acheteur un droit de rachat, une fois que le vendeur a repris possession des marchandises.»

Ces premières lois ont servi de fondement à la première Loi sur l'uniformisation des ventes conditionnelles, adoptée en 1922, qui est devenue la Loi uniforme révisée datant de 1947 et révisée de nouveau en 1955. Aujourd'hui, la plupart des provinces appliquent une loi de ce genre.

LOIS RELATIVES À L'OUTILLAGE DE FERME ET AUX MACHINES AGRICOLES

Le premier progrès important qui a suivi, a consisté en une mesure législative spéciale adoptée dans les provinces des Prairies (Alberta, 1913; Saskatchewan, 1915; Manitoba, 1919) et ayant trait à la vente d'outillage de ferme. Même si cette mesure visait à régler une situation spéciale, elle est importante, car elle renferme plusieurs caractéristiques considérées aujourd'hui comme essentielles à la sauvegarde des intérêts des consommateurs en ce qui concerne les ventes à tempérament. Elles supprime les clauses contractuelles contraignantes en instituant des formes statutaires de contrat; elle protège le droit de l'acheteur sur les marchandises; de plus, les clauses relatives à l'obtention d'un permis permettent d'assurer que la loi est observée.

SAISIE DES AUTRES MARCHANDISES (ALBERTA ET SASKATCHEWAN)

En 1914, l'Alberta a proposé de réglementer la saisie extra-judiciaire des marchandises, y compris celles qui ont été saisies en vertu d'un contrat de ventes conditionnelles. La saisie devait être effectuée par un shérif ou par une personne autorisée par ce dernier, et il fallait un ordre du juge pour réaliser la vente. Les dispositions ont été entièrement révisées en 1929. Détail très important du point de vue de l'acheteur, le tribunal avait le pouvoir «de suspendre tout ordre de vente, tant que la dette n'a pas été payée au moyen de versements ou selon les conditions que le tribunal pouvait déterminer.»

En vertu de cette mesure législative, un vendeur doit signifier un avis à l'acheteur avant d'effectuer la vente projetée. Si l'acheteur signale par écrit au shérif que la valeur des marchandises dépasse le montant de la réclamation du vendeur, ces marchandises ne peuvent être vendues sans le consentement du shérif. Enfin, une fois la vente faite, le vendeur doit remettre au shérif une déclaration statutaire donnant tous les détails et acquitter tout excédent. Suivant un amendement adopté en

1942, le vendeur doit choisir entre une poursuite, en vue de récupérer le solde du prix d'achat, et une saisie.

En 1933, la Saskatchewan a proposé de raffermir la position de l'acheteur. Elle agissait ainsi pour répondre à une recommandation faite en 1932 par un comité spécial de l'Assemblée législative de la Saskatchewan. De plus, en 1939 et en 1940, des amendements ont été apportés en ce qui concerne les garanties et les conditions implicites, et «accordant au tribunal le pouvoir, sur la demande de l'acheteur, de bloquer toute saisie envisagée par le vendeur à l'égard d'articles précis... en particulier ceux qu'un cultivateur considère comme indispensables à son entreprise.»

Tant en Alberta qu'en Saskatchewan, on a contesté, bien qu'en vain, les empêchements imposés au vendeur, car on prétendait qu'ils empiétaient sur la juridiction fédérale en matière de choses bancaires et de moyens d'échange.

CONTRÔLE PLUS DIRECT SUR LES COMPAGNIES DE FINANCE ET SUR LES DÉTAILLANTS (NOUVELLE-ÉCOSSE)

En 1938, la Nouvelle-Écosse a institué une loi relative à l'émission des permis, appelée *The Instalment Payment Contracts Act*. Ce n'est pas là une loi puissante, car nous avons appris que «aucun permis n'a été refusé, annulé ou suspendu depuis 1950». (La loi dite *The Saskatchewan Companies Inspection and Licensing Act*, adoptée en 1937, pourvoit aussi à l'émission de permis aux compagnies qui financent les ventes, mais on semble s'être surtout préoccupé, dans ce cas, de leur solvabilité.)

CONTRÔLE DU CRÉDIT AU CONSOMMATEUR (GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, QUÉBEC ET NOUVEAU-BRUNSWICK)

Les premiers organes permettant de contrôler le crédit au consommateur ont été institués par le gouvernement canadien, en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. Au cours de la deuxième guerre mondiale, la Commission des prix et du commerce en temps de guerre a reçu juridiction à l'égard du crédit au consommateur et des achats à tempérament. Un versement minimum comptant (environ un tiers) a été fixé, tandis qu'on déterminait une période maximum de remboursement (de 6 à 15 mois, selon le genre d'article à financer). D'autres politiques venant s'ajouter à ces moyens de contrôle, la voiture de prome-

nade destinée à l'usage des civils a pratiquement disparu. Les règlements furent élargis en 1946, puis révoqués en 1947.

C'est en 1950-1952 qu'on tenta la deuxième expérience en matière de contrôle s'appliquant à tout le pays, en vertu de la Loi sur le crédit au consommateur (dispositions provisoires). On craignait alors l'inflation qu'avait amenée la guerre de Corée. En 1951, le versement initial minimum exigé à l'égard des voitures était de 50 p. 100, tandis que la période maximum de remboursement était fixée à 12 mois. Au cours de cette année, le crédit au consommateur a vraiment diminué. Depuis mai 1952, on n'a pas exercé, au Canada, de contrôle direct sur le crédit au consommateur.

En 1956, le gouvernement éprouvait de nouveau des craintes sérieuses au sujet de l'inflation. Les hauts fonctionnaires de la Banque du Canada eurent alors des pourparlers avec les représentants des compagnies de prêt, en vue de les amener à établir un contrôle volontaire du crédit au consommateur; or, les compagnies n'en furent pas persuadées.

Mentionnons ici que, en 1947, année de la suppression des règlements du temps de guerre, le Québec a adopté la Loi sur les ventes à tempérament, visant, semble-t-il, à maintenir un contrôle des ventes à tempérament dans l'intérêt des consommateurs d'une modeste aisance, initiative qui reçut, dit-on, l'entier appui des milieux d'affaires du Québec. De façon générale, la loi ne s'applique qu'aux ventes au détail dont le montant ne dépasse pas \$800; une vaste gamme de marchandises, y compris les véhicules à moteur, se trouvent donc exclus. Toutefois, en dépit de ces limites restreintes, cette loi touche plus de cas que celle de la Saskatchewan ou de l'Alberta.

La loi adoptée par le Québec impose un versement initial minimum de 15 p. 100 et une échelle décroissante de périodes maximum de remboursement. Les versements doivent être égaux, sauf pour ce qui est du montant plus faible qui marque la fin du remboursement, et l'acheteur a le droit de rembourser avant le temps. Le taux maximum de finance est de trois quarts de 1 p. 100 par mois. La Loi renferme une disposition prescrivant la divulgation obligatoire du prix régulier au comptant, du prix demandé s'il s'agit d'un achat à tempérament, du montant du versement initial et des versements périodiques. Elle énonce une forme statutaire de contrat écrit.

En 1949, le Nouveau-Brunswick a imité le précédent créé par le Québec. La loi qu'il a adoptée exige aussi un versement initial de 15 p. 100 et fixe à 24 mois la période maximum de remboursement. Les

véhicules à moteur n'ont pas été exclus. On a eu de la difficulté à administrer ces restrictions, de sorte qu'en 1959, la loi a été abrogée.

LA DIVULGATION

En 1954, l'Alberta a adopté une loi dite *Credit and Loan Agreements Act* renfermant des dispositions semblables à celles que nous venons de décrire à propos de la Loi sur les ventes à tempérament, adoptée par le Québec en 1947. La loi adoptée par l'Alberta prévoit la divulgation soit du taux annuel d'intérêt ou du coût en dollars. Le bill présenté au Manitoba en 1962 et qui exigeait une déclaration des frais de finance, exprimés en taux d'intérêt annuel simple à l'égard des ventes à tempérament, n'a jamais été adopté; on l'a modifié en y insérant une disposition prescrivant la divulgation du montant en dollars. La loi adoptée par la Nouvelle-Écosse, à la suite des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le coût des emprunts, du crédit et autres questions connexes, exige la divulgation des frais de finance en indiquant les taux d'intérêt annuel simple. Elle est entrée en vigueur au début de 1967. L'an dernier, le gouvernement de l'Ontario a institué une loi dite *Consumers Act*, qui prescrit notamment la divulgation tant du montant que de l'intérêt. En outre, le gouvernement a indiqué que les bailleurs de fonds auraient un an pour se préparer à l'inévitable.

Depuis 1960, on a maintes fois présenté au Sénat un bill visant une divulgation uniforme, selon lequel il serait obligatoire de déclarer tout frais de finance en indiquant le taux réel d'intérêt à l'égard du solde non payé du prix au comptant.

Les débats engagés au sujet du bill ont fait grand bruit et gagné un nombre croissant de partisans; ils ont aussi aidé à susciter, dans le public, une demande de protection accrue. Le principe a été incorporé à plusieurs bills présentés, ces dernières années, à la Chambre des communes.

La déclaration publiée à la suite de la Conférence fédérale-provinciale sur le crédit au consommateur, tenue à Ottawa en décembre 1966, témoigne d'une reconnaissance officielle des idées actuelles. Selon les délégués, «il est à la fois souhaitable et possible d'étendre la divulgation du taux d'intérêt, d'une manière uniforme, aux transactions personnelles relatives aux prêts à terme, d'un bout à l'autre du Canada, qu'il s'agisse de banques, de détaillants, de compagnies de prêts ou de finance et autres.» Le ministre des Finances a signalé qu'un amendement apporté à la Loi sur les banques et exigeant la divulgation des taux bancaires d'in-

térêt, sera présenté au début de 1967. Étant donné cette assurance fournie par Ottawa et la mesure législative relative à la divulgation du taux d'intérêt dont l'étude a atteint des stades divers dans quatre provinces, et vu que les six autres provinces cherchent généralement à emboîter le pas, l'avenir ne s'est jamais présenté sous un jour plus encourageant pour les Canadiens ayant besoin d'un prêt afin d'effectuer un achat à crédit selon les meilleures conditions possible.

REPRÉSENTATIONS ET MÉMOIRES

Des mémoires soigneusement rédigés, présentés par des porte-parole éloquents, ont grandement aidé le comité chargé d'étudier ce sujet complexe, aux facettes multiples. Les sociétés de prêt et les détaillants qui vendent des denrées de consommation à crédit, étaient représentés par leurs associations respectives. Toutes ces délégations comptaient des personnalités importantes chargées de l'administration dans un domaine quelconque du crédit au consommateur. La Chambre de commerce du Canada nous a exposés des vues que le *Federated Council of Sales Finance Companies* a jugées représentatives de la position des hommes d'affaires canadiens sur ce sujet. Plusieurs autres mémoires, y compris celui de l'Association des détaillants du Canada, ont cité, en y souscrivant, de représentations faites par la Chambre de commerce du Canada.

Un certain nombre de délégations ont fait des représentations au nom de la totalité ou de certains secteurs du public emprunteur: l'Association des consommateurs du Canada, au nom du groupe des consommateurs; la Confédération des syndicats nationaux, principalement au nom des travailleurs; la Fédération canadienne de l'agriculture, en particulier au nom du cultivateur en tant que consommateur; le *Family Bureau* de Winnipeg, au nom des familles à faible revenu dont il a mis en lumière les problèmes particuliers.

Les délégations représentant le mouvement des caisses populaires ont exposé les besoins du petit emprunteur dont elles ont été les premières à étudier les problèmes, au tournant du siècle, en y proposant une solution. Elles nous ont, en outre, expliqué les efforts qu'elles ont déployés pour instruire le public («principalement par la publicité») et le programme qu'elles ont mis en œuvre en vue de «conseiller les familles en matière de finance. . .»

Nous avons ensuite entendu des spécialistes qui n'étaient en cause ni à titre de prêteurs ni en qualité d'emprunteurs, mais qui avaient acquis leurs connaissances spéciales en exerçant des fonctions universitaires ou

administratives, ou les deux à la fois. On trouvera ci-après un résumé des mémoires présentés par les témoins qui ont comparu simplement à titre de spécialiste, professionnel ou technicien. Les spécialistes qui ont représenté des organismes gouvernementaux ont apporté aussi des contributions précieuses dont il est fait souvent état dans le rapport et qui sont signalées dans l'avant-propos.

LES ENTREPRISES

Le conseil exécutif de la Chambre de commerce du Canada, parlant au nom de 850 *Boards of Trade* et chambres de commerce du Canada, de 2,700 compagnies et de 25 associations qui en font partie, a présenté les vues globales du monde des affaires. Le mémoire soumis par la Chambre portait sur le crédit à l'achat, plutôt que sur les prêts. Deux membres de cette délégation ont aussi comparu devant nous lorsque nous avons entendu les représentations des organisations qui ont parlé plus particulièrement au nom des entreprises qui se livrent à fond au commerce de détail, ainsi que des représentations des sociétés de prêt qui achètent des contrats de vente conditionnelle.

On a fait remarquer que sur la totalité du crédit au consommateur qui était en souffrance à la fin de 1963, quelque 60 p. 100 consistaient en crédit sous forme de prêts, crédit détenu surtout par les banques à charte, les sociétés de prêt et les caisses populaires. Si l'on exclut les 54 millions de dollars dus aux sociétés pétrolières par les usagers des cartes de crédit, les 38 p. 100 qui restent — plus de 2 milliards de dollars — consistaient en «crédit à l'achat», c'est-à-dire en crédit créé par voie de ventes effectuées par les détaillants. Près de la moitié de ce crédit à l'achat a été transféré par les détaillants aux sociétés de finance.

On nous a dit que le crédit à l'achat serait «très directement touché par une mesure législative exigeant la divulgation du taux d'intérêt»; on a soutenu que, «puisque le coût du crédit correspond réellement à la différence entre le prix de vente au comptant et le prix de vente à tempérament, il est permis de prétendre qu'il n'est pas raisonnable de demander que cette marge soit exprimée sous forme de taux d'intérêt annuel». La Chambre disait compter plutôt sur la concurrence, qui, à son avis, maintient l'uniformité des prix et qui, partant, peut agir de la même façon sur le prix du crédit.

Certains estiment que «la conversion en intérêt annuel des frais de crédit et le fait de déclarer cet intérêt dans un contrat au moment de la vente (1) ne constituent pas une mesure pratique dans le cas de toutes

les transactions impliquant un crédit; (2) qu'une telle mesure législative toucherait sérieusement les ventes; (3) qu'il en découlerait une hausse des frais; (4) qu'une telle pratique tendrait à embrouiller les frais de crédit, plutôt qu'à les mettre au clair, et (5) que cette exigence poserait un problème à tous les détaillants, tout en causant des difficultés particulières aux petits marchands». La Chambre préconise donc la divulgation du montant, en dollars, des frais de finance que l'acheteur peut, selon elle, comparer aisément avec le prix, au comptant, des marchandises ou des services, de manière à déterminer combien il paie pour le crédit.

LES BAILLEURS DE FONDS

Les deux associations importantes de bailleurs de fonds dont les nombreuses délégations ont comparu devant nous, représentent, dans l'ensemble, des secteurs différents de ce milieu d'affaires.

L'Association canadienne de prêt au consommateur, constituée en 1944, parle au nom de 54 sociétés dont chacune détient un permis, aux termes de la Loi sur les petits prêts. A la fin de 1964, ces sociétés géraient 95 p. 100 des soldes en souffrance à l'égard de prêts visés par cette loi. Caractéristique importante qui distingue les membres de ce groupe de ceux qui appartiennent au Conseil fédéré des sociétés de finance: les prêts consentis en vertu de la loi — qui constituent le plus clair de leurs affaires — sont effectués directement à l'emprunteur par le prêteur, sans intermédiaire. Nous avons appris que, à l'instar des caisses populaires et contrairement aux banques, elles prêtent surtout aux particuliers à faible revenu, emprunteurs qui peuvent rarement fournir en garantie des valeurs négociables. Les sociétés de petits prêts estiment qu'il faut faire des enquêtes assez poussées avant de consentir les prêts. C'est pourquoi elles maintiennent des Bourses de prêt. Contrairement aux prêts consentis par les sociétés qui financent les ventes, prêts qui servent généralement à payer immédiatement des marchandises ou des services dont on profitera plus tard, un grand nombre des prêts accordés par les prêteurs qui détiennent des permis, aux termes de la Loi sur les petits prêts, servent à consolider des dettes ou à les refinancer.

Les sociétés de petits prêts transigent aussi d'autres affaires, en plus de celles visées par la Loi sur les petits prêts. Tout en admettant que la réglementation des petits prêts sert l'intérêt public, elles s'opposent à la recommandation formulée par la Commission royale d'enquête sur les banques et la finance et par d'autres, selon laquelle la portée de la loi devrait être étendue de manière à s'appliquer aux prêts jusqu'à con-

currence de \$5,000. Elles estiment que ceux qui empruntent plus de \$1,500, montant qui constitue actuellement un plafond, sont, en général, des gens à revenu élevé, qui ont accès à plusieurs formes de crédit dont certaines comportent un taux d'intérêt beaucoup plus bas.

Le Conseil fédéré des sociétés de finance des ventes, institué en 1957, représente 48 sociétés dont «la principale fonction consiste à assurer le financement des achats en gros et au détail à l'égard d'une vaste gamme de biens de consommation et de commerce ayant un caractère durable». Ces sociétés, généralement connues comme des entreprises d'acquittement, ne sont pas parties à la transaction originale d'une vente au détail, mais elles déterminent bon nombre des clauses principales du contrat. Elles ont un intérêt évident à ce que les ventes se maintiennent à un niveau élevé; en cela, leur intérêt coïncide, à certains égards, avec celui des détaillants. Plus de 90 p. 100 de toutes les voitures neuves vendues aux détaillants du Canada sont financées par ces sociétés, qui trouvent là une très grande partie de leurs affaires. Parmi les autres catégories d'articles financés, mentionnons les accessoires, les meubles et autres biens durables. En 1964, les sociétés de finance ont fourni environ 70 p. 100 des fonds à l'égard des achats à crédit effectués par les consommateurs et 90 p. 100 des fonds dans le cas des achats à tempérament effectués par les entreprises. A elles seules, elles détenaient environ un sixième de tout le crédit consenti aux consommateurs et qui restait en souffrance à la fin de 1964.

Les sociétés de finance ont prétendu que «la question de ligne de conduite la plus importante en ce qui a trait au crédit au consommateur, c'est la manière dont les frais de finance sont divulgués aux consommateurs». Elles estiment que la méthode actuelle, qui consiste à exprimer le coût en dollars et en cents, constitue «la manière la plus utile de divulguer les frais de finance, du point de vue du consommateur». Fortes de ces données, elles soutiennent que le consommateur peut faire «un choix intelligent et raisonnable, non seulement entre un achat au comptant ou à crédit, mais aussi entre les diverses sources de crédit, qui sont autant de concurrents se disputant ses faveurs». Elles s'opposent vivement à ce qu'on exige la divulgation du taux d'intérêt annuel ou des frais de crédit. Elles prétendent que le fait d'attirer l'attention sur le taux d'intérêt «peut créer de la confusion dans l'esprit des consommateurs et les exposer à se faire exploiter par des détaillants sans scrupule». Les sociétés de finance estiment que «des mesures législatives exigeant la divulgation du taux d'intérêt nuiraient aux consommateurs canadiens».

A ceux qui croient que les consommateurs usent à l'excès du crédit, elles répondent qu'il faut enseigner aux gens la façon d'utiliser le crédit. C'est là, à leur avis, une de leurs tâches importantes, qu'elles tâchent de remplir en collaboration avec «les écoles secondaires, les universités, les journaux, la radio, la télévision et les agences du *Better Business Bureau* disséminées à travers le pays».

LES DÉTAILLANTS

Tout comme les associations qui représentent les milieux financiers, chacune des deux organisations de détaillants se compose de membres ayant une communauté plus ou moins grande d'intérêt propre. Aussi, leurs vues ne coïncident-elles pas toujours. Néanmoins, elles ont un intérêt commun — qu'elles partagent comme on l'a dit plus haut, avec les sociétés de finance — car elles souhaitent que le volume des ventes au détail demeure élevé et continue de s'accroître, puisqu'une partie de plus en plus grande de ces ventes se font à crédit. D'après les deux associations de détaillants, il faut divulguer entièrement aux consommateurs ce qui constitue, à leurs yeux, les renseignements les plus propres à leur aider à choisir leur achat à crédit.

L'Association des marchands détaillants existe depuis plus de 60 ans. Fondée en 1896, elle a été constituée en corporation en vertu d'une loi spéciale du Parlement adoptée en 1910. Elle compte quelque 20,000 membres en règle, parmi lesquels on trouve des exploitants de petites, de moyennes et de grandes entreprises de vente au détail, mais ce sont les petites entreprises qui représentent le plus grand nombre. L'association est organisée, à partir du niveau municipal grâce à des associations provinciales établies dans toutes les provinces, sauf à Terre-Neuve. Elle se considère comme «le porte-parole officiel des détaillants indépendants du pays», et en dépit de la vogue des grandes entreprises, il existe, à son avis, une demande croissante de magasins hautement spécialisés offrant un service supérieur. Les magasins indépendants l'emportent encore quant au nombre d'établissements; ils assurent environ 70 p. 100 du volume total du commerce de détail.

Le Conseil des détaillants du Canada, constitué en juin 1963, parle au nom des principaux magasins à rayons et grands magasins de détail, dont les affaires représentent quelque 30 p. 100 du commerce des magasins détaillants.

L'Association des détaillants est d'avis qu'il faudrait «révéler complètement le coût du crédit à chaque acheteur au moment de la vente

et de la signature du contrat». Cela devrait «être compris par le consommateur et être facile à manier pour le détaillant». Ils s'opposent à «tout règlement qui obligerait de «révéler» ce qui constituerait le taux d'intérêt simple en vigueur». Ils croient que cela «ne serait pas pratique, voire même impossible» dans leur métier. L'Association des détaillants affirme qu'un règlement en ce sens «ne ferait qu'entraver l'aisance avec laquelle le crédit au consommateur est actuellement accordé». Ils en concluent que déclarer le taux réel d'intérêt simple «pourrait avoir des conséquences nuisibles pour l'économie du Canada». Au lieu de cela ils recommandent de révéler le montant en dollars et cents, en prétendant que «déclarer l'intérêt simple dans une transaction de crédit au détail pourrait très bien être une invitation ouverte à la minorité d'entreprendre certaines pratiques sans scrupule et de décevoir le consommateur par différentes formes de manipulations et de fausses représentations.

Le principal domaine où il y a mésentente en matière de politique entre l'Association des détaillants et le Conseil des détaillants du Canada concerne la question à savoir si les règlements exigent de révéler les taux d'intérêt annuel ou non, s'il faut accorder ou non des exemptions spéciales pour les comptes cycliques ou renouvelables. Les petits marchands ont recours à ces comptes dans une certaine limite, mais ils sont importants et constituent une partie de plus en plus importante du commerce des grands magasins. En ce qui concerne ce genre de compte, l'acheteur ne connaît généralement le coût du crédit qu'un certain temps après avoir fait l'achat. La position prise par l'Association des détaillants veut qu'accorder des privilèges spéciaux à ce genre de compte et en même temps exiger de déclarer le taux d'intérêt réel simple dans le cas des autres comptes à crédit constituerait une discrimination envers des petits détaillants. Leur argument veut que les mêmes règlements devraient s'appliquer à tous. «Le détaillant indépendant», affirment-ils, «n'est pas en mesure de faire savoir à ses clients que toutes les formes de crédit prendront la forme des comptes cycliques ou renouvelables.»

Le Conseil des détaillants du Canada admet que l'«une des circonstances les plus importantes entourant un contrat d'emprunt d'argent ou le financement d'un achat est le montant qui est imputé pour l'emprunt de l'argent.» Ils ne croient cependant pas «que toute conversion précise d'un montant d'argent imputé en un taux d'intérêt annuel simple puisse se faire à l'égard du genre de comptes de crédit dont est constituée la grande partie du crédit accordée par nos membres.» Ce sont là les comptes cycliques ou renouvelables qui sont si difficiles à comprendre et dont nous avons tant entendu parler.

CONSOMMATEURS

L'Association canadienne des consommateurs considère le crédit au consommateur comme étant un service qu'il faut payer et que l'on peut et devrait acheter avec soin. Ils sont d'avis que «dans notre système compétitif il faut qu'un choix libre aille de pair avec la connaissance». Pour rendre possible ce choix libre, ils se fient sur une révélation véridique de la part du prêteur et sur les connaissances de l'emprunteur. Si le consommateur connaît le coût d'emprunt, tant en argent qu'en ce qui concerne le taux d'intérêt simple annuel, il sait qu'il pourra utiliser le crédit d'une façon intelligente. Ils veulent donc que «des mesures législatives obligent de révéler dans tous les contrats de crédit les frais financiers exprimés en intérêt simple annuel . . .». Ils voudraient que le «Gouvernement du Canada contrôle les modes de calcul et le degré de précision dans le calcul des frais financiers et dans le calcul du coût exprimé en intérêt simple annuel».

De plus, l'Association canadienne des consommateurs «demande aux gouvernements provinciaux et fédéral d'adopter des mesures législatives accordant une période «de réflexion» de trois jours» dans le cas des ventes faites à la maison. Quant au crédit renouvelable, elle recommande le système utilisé par *The T. Eaton Co.*, à Montréal, où il est indiqué: «Les frais de service sont de $1\frac{1}{2}$ pour 100 calculé d'après le solde du mois précédent».

L'Association appuie la recommandation de la Commission royale sur les banques et les finances à l'effet de permettre à la Loi sur les petits prêts d'appliquer des règlements sur les prêts jusqu'au montant de \$5,000.

La Confédération des syndicats nationaux, dont le nombre de membres de toutes les filiales s'élevait à quelque 150,000 personnes au début de 1965, s'exprimait d'après l'expérience de ses membres. Ils ont exprimé leur conviction qu'«... acheter à crédit est un mal social.» Ils affirment que cela «crée l'illusion que la majorité peut facilement obtenir des biens qu'elle ne peut acquérir autrement dans le système économique actuel.» Les salaires et traitements peu élevés font que ceci est irréaliste; le coût élevé d'intérêt atteint leur standard de vie qui est déjà précaire.

Le syndicat est tellement convaincu de la nécessité de protéger les familles à revenus peu élevés qu'il serait porté à recommander l'abolition complète du système de crédit au consommateur. Cependant, avant de suggérer une telle mesure radicale, ils affirment que l'on peut faire beaucoup en vue d'éliminer les abus et de protéger davantage le consommateur.

L'on signale que «les compagnies de finance empruntent à un faible taux d'intérêt et prêtent le même argent à un taux exorbitant.» Une publicité trompeuse et des contrats inutilement obscurs font que l'emprunteur peut difficilement savoir quelles sont les obligations qu'il assume. L'on apporte comme argument que les marchands des compagnies de finance qui sont intéressés à obtenir des «profits supérieurs au profit de la vente» coopèrent en vue de réaliser ceci. Le coût élevé de la «multiplication des intermédiaires et des agences» est payé indirectement par le consommateur.

Le syndicat a pris des mesures radicales en vue d'éduquer ses propres membres et il a offert le même secours à l'ensemble de la population. Plusieurs travailleurs en ont tiré un profit. Le syndicat a organisé un «service de budget familial» pour protéger le pouvoir d'achat limité des travailleurs (1) en lui expliquant clairement quel est le coût du crédit et (2) en appliquant une meilleure façon d'administrer le budget familial.

Ils sont d'avis qu'en vue de rendre leur travail plus efficace il faut que la loi accorde une meilleure protection. Ils affirment que ce sont les financiers qui contrôlent maintenant le crédit au consommateur; que ce crédit devrait être réorganisé en vue de préserver le pouvoir d'achat et le standard de vie des consommateurs et dans l'intérêt de l'économie.

La Confédération des syndicats nationaux est d'accord avec la recommandation de la Commission royale sur les banques et le financement voulant augmenter la portée de la Loi sur les petits prêts de façon à comprendre les prêts s'élevant jusqu'à \$5,000». Ils fixeraient un taux maximum d'intérêt légal à 9 pour 100.

Plus précisément, la Confédération des syndicats nationaux recommande:

1. Que le vendeur soit tenu à indiquer clairement dans un contrat de vente:

- (1) le coût du produit,
- (2) la différence entre le prix au comptant et le prix payé au moyen de versements,
- (3) le taux et le coût de l'intérêt.

2. Que les législateurs déclarent comme étant illégale une disposition communément utilisée dans les contrats de vente d'automobile que les tribunaux ont qualifiée d'«injuste et d'abusives», même si elle n'est «ni illégale ni contraire à l'ordre public». Ils disent que: «Puisque le débiteur demeure redevable du solde final même après la reprise et le coût des réparations apportées à l'automobile, le montant imputé est souvent

supérieur à la valeur du véhicule. En défaut de paiement, le débiteur doit payer les réparations qui seront faites par le garage, le solde de son compte ainsi que le contrat du deuxième acheteur.» Si de telles dispositions étaient déclarées illégales, les vendeurs d'automobiles se verraient obligés de vérifier plus soigneusement si l'acheteur est capable de rembourser les obligations qu'il a assumées.

Les principales recommandations de la Confédération des syndicats nationaux se résument dans leurs propres mots ainsi qu'il suit:

«1. La nomination d'une commission chargée d'enquêter sur les taux d'intérêt, surtout en ce qui concerne l'influence de tels taux sur le pouvoir d'achat et le standard de vie des consommateurs.

2. Que, au cours de la durée de cette enquête, le taux d'intérêt soit fixé à un maximum de 9 p. 100 par année, à un taux décroissant.

3. Que des mesures suffisantes soient prises afin d'obliger de révéler les taux d'intérêt, le coût réel des frais d'administration des prêts et des achats à crédit.»

La Fédération canadienne de l'agriculture, «une organisation nationale générale représentant dans une très grande mesure les cultivateurs», appuie la recommandation de la Commission royale sur les banques et le financement quant à la nécessité de voir la Loi sur les petits prêts continuer d'établir un véritable contrôle sur les intérêts demandés par les compagnies de prêts. Ils sont d'accord pour étendre sur les prêts s'élevant au moins jusqu'à \$5,000 les règlements sur les taux d'intérêt. La Fédération met en doute l'application de la ligne de conduite qui voudrait «ne pas s'occuper du contrôle, des limites et des garanties en ce qui concerne les taux d'intérêts».

Ils ne sont pas convaincus qu'il soit nécessaire d'augmenter la disposition de $\frac{1}{2}$ p. 100, car ils affirment que le taux d'intérêt s'élève présentement quelque part entre 12 et 24 p. 100 par année. Ils remarquent que les trois aspects pris en considération lors d'un prêt en argent sont les suivants:

1. le coût d'obtention de l'argent de la part de la compagnie de prêts,

2. les frais d'administration, et

3. le coût des pertes subies à la suite des mauvaises créances ainsi que les sommes dépensées pour percevoir chez ceux qui paient difficilement.

Sur les prêts dont la valeur est supérieure à \$2,000, ils croient que 12 p. 100 par année «est plus que ce qu'il faudrait demander». Si les

prêts d'une compagnie à certains emprunteurs sont très risqués et qu'il en résulte que les sommes dépensées deviennent déraisonnables, alors il faudrait peut-être refuser de prêter à ces personnes.

La Fédération «reconnait que les achats à crédit constituent présentement une coutume bien établie dans l'économie canadienne et qu'il existe des taux d'intérêt légitimes ainsi que d'autres dépenses relativement au financement à crédit des achats». Néanmoins, «elle pense que les consommateurs ont le droit de connaître d'avance... le véritable taux demandé pour le financement, exprimé en dollars et en taux d'intérêt annuel simple», et «que les consommateurs doivent être également protégés des frais et de l'exploitation excessifs de la part de ceux qui accordent des services de crédit». Ils ajoutent qu'«en l'absence de mesures législatives obligeant de bien révéler les frais de financement, les consommateurs en général ne sont pas capables de protéger leurs propres intérêts».

La Fédération canadienne de l'agriculture demande au gouvernement:

1. «d'adopter des mesures législatives obligeant de révéler les frais de financement» applicables «aux transactions à crédit sur les machines agricoles et les fournitures relativement aux cultivateurs ainsi qu'au crédit au consommateur dans son sens le plus restreint».

2. «de limiter à des taux raisonnables les intérêts demandés par les compagnies de finances».

Voici des suggestions plus précises concernant la mise en vigueur des mesures législatives:

1. La responsabilité devrait incomber à «un ministère ou département approprié du gouvernement».

2. L'administration publierait «une formule officielle uniforme destinée à révéler le financement» dans le but de dévoiler des renseignements clairs et simples. Il faudrait que «cette formule soit utilisée et fixée comme l'un des documents requis dans toute transaction comportant un crédit au consommateur».

3. L'administration publierait des livres de taux d'intérêt et de frais de financement afin que les compagnies de finance, les détaillants et les vendeurs ne soient pas tenus à faire des calculs compliqués.

4. La loi devrait comporter une disposition pour que «le prix de l'article soit le même que s'il était vendu comptant».

Le mémoire présenté pour le compte du Bureau familial du Winnipeg métropolitain, un organisme social financé par le Fonds civique,

nous a fait voir quelles sont les conséquences humaines sérieuses qui peuvent résulter lorsque trop de crédit est accordé. Alors qu'ils expriment leur inquiétude sur «le crédit au consommateur et la perception des dettes», ils reconnaissent le rôle important joué par le crédit au consommateur dans l'économie. Le mémoire signale que le gouvernement fédéral contrôle le cours du change «dans l'intérêt public» ainsi que les banques dans une certaine mesure. Le crédit au consommateur est devenu «un troisième système d'achats» auquel le gouvernement doit porter son attention.

Bien que l'organisme voit d'un bon œil l'adoption de mesures provinciales en vue d'accorder une protection dans le cas des transactions malhonnêtes, il insiste que ce qu'il faut est une protection «au moment où les transactions sont faites». Il arrive parfois que des familles soient obligées de se priver de choses nécessaires afin de pouvoir rencontrer des paiements qu'elles se sont engagées à faire et qu'elles n'auraient jamais fait si la transaction avait été bien comprise.

Cependant les transactions qui font s'accumuler les difficultés ne sont pas toujours contraires aux devoirs de la profession. Les absences sociales sont inquiètes au sujet du crédit accordé dans des situations «où il est impossible de payer». Elles «mettent fortement en doute» la supposition voulant que le créancier prendra les mesures de prudence nécessaires en vue de protéger ses propres intérêts. Le créancier n'est pas nécessairement celui qui perdra le plus lorsque les paiements seront en retard. Il faut également se soucier du débiteur, de sa famille et de la collectivité en général. Les tensions causées chez les particuliers et chez les familles harassées «contribuent souvent à la rupture du foyer, à l'aliénation mentale, au crime et à la dépendance économique».

On a fourni des exemples indiquant comment se produisent des situations dont on ne voit pas comment en sortir même si les prêteurs font leur travail «selon la coutume ordinairement établie, et les emprunteurs, sans intention malhonnête tout en étant irréalistes . . .». Le mémoire affirme que «Le grand nombre de situations comme celles-ci fait voir que notre système actuel qui consiste à se fier uniquement sur la prudence du créancier ne constitue pas un contrôle suffisant».

Le Bureau familial du Winnipeg métropolitain demande avec instance d'apporter une modification à la Loi fédérale sur les faillites, établissant des mesures législatives dans le même sens que celles de l'*Orderly Payment of Debts Act* (qui a rendu de si grands services aux familles à faible revenu du Manitoba jusqu'en 1961 alors qu'on a déclaré que cette loi concernait les faillites et qu'elle était donc en-dehors de la juri-

diction provinciale. (Voir les discussions sur les modifications récentes, en page 16.) L'organisme voudrait également que des mesures législatives provinciales empêchent de faire des saisies-arrêt ou des saisies sur les «premières nécessités» relativement au nombre de personnes dans la famille; il voudrait également que ces mesures «protègent l'avoir-propre de l'acheteur lors de la reprise des biens».

Voici un résumé des recommandations spécifiques qui ont été faites:

1. Que l'intérêt global ainsi que les autres frais soient exprimés en pourcentage annuel simple en ce qui concerne tant les contrats de prêts que les contrats de vente à condition.

Ils modifieraient la Loi sur l'intérêt «de façon à comprendre dans la définition d'«intérêt» toutes les charges relatives aux prêts concernant les billets de charge, les contrats de vente à condition ainsi que les hypothèques mobilières»; ils voudraient que les ventes à condition ainsi que les billets de charge tombent sous le coup de la Loi sur les petits prêts laquelle, dans la définition d'un «prêt», comprend toutes les charges relatives au prêt.

2. Que l'on établisse une période d'attente relativement aux contrats de vente à condition ainsi que les billets de charge. Il s'agirait d'une période de réflexion d'une durée trois à cinq jours.

3. Que l'on protège contre frais excessifs relatifs aux petits prêts y compris les contrats de vente à condition.

Le Bureau familial du Winnipeg métropolitain appuie l'Association des consommateurs du Canada lorsque celle-ci recommande que la Loi sur les petits prêts s'applique aux prêts s'élevant jusqu'au montant de \$5,000. Ils ajouteraient «les contrats de vente à conditions, les billets de charge ainsi que les hypothèques mobilières».

4. Qu'un paiement initial minimum soit requis dans le cas de toute vente à condition ou de tous billets de charge.

5. Que des mesures soient prises pour enquêter sur la coutume de vendre en lot des contrats de vente à condition ou billets à charge à des agences de perception et compagnies de finance, en vue d'établir certains contrôles dans ce domaine de l'exploitation commerciale.

L'on suggère que le receveur d'un billet à charge ou d'un contrat de vente à condition l'obtienne «moyennant les éléments d'actif faisant l'objet de la transaction entre l'acheteur initial et le vendeur».

6. Que le parlement canadien prenne des mesures immédiates en vue de modifier la Loi du gouvernement fédéral sur la faillite afin de

permettre aux provinces d'adopter des mesures législatives permettant d'établir une façon ordonnée de payer les dettes. (Voir p. 16.)

COOPÉRATIVES DE CRÉDIT

L'*Ontario Credit Union League Ltd.*, constituée en corporation en 1942 en vertu d'une charte provinciale, a présenté son mémoire «tant pour son propre compte que pour le compte des 1,425 coopératives de crédit de l'Ontario qui font partie de la *League*. La *League* à son tour est membre de la *Credit Union National Association* qui a également paru devant nous.

On a indiqué au comité que les coopératives de crédit ont coutume de révéler entièrement à leurs membres le coût de leurs prêts, exprimé tant en dollars qu'en pourcentage, et l'on nous a donné une formule simple pour faire ceci. Elles ont exprimé leur avis que «... les autres prêteurs peuvent également révéler le montant imputé en dollars et en pourcentage», et l'on a fortement recommandé que tous les prêteurs de crédit au consommateur soient tenus d'exprimer dans tous les contrats et dans toute annonce et publicité:

1. le coût total du crédit exprimé en dollars (y compris tous les frais);
2. le taux en pourcentage de tous les frais exprimé d'une façon uniforme.

La *League* appuie la recommandation de la Commission royale sur les banques et le financement voulant que les règlements sur les petits prêts comprennent les montants qui s'élèvent jusqu'à \$5,000, en appliquant le taux maximum actuel de 2 p. 100 par mois aux premiers \$300, et le taux maximum actuel de 1 p. 100 par mois à tous les montants plus élevés.

Le mémoire de la *Credit Union National Association* signale qu'il est nécessaire de révéler à l'emprunteur «le coût total de l'emprunt tant en dollars et cents qu'en pourcentage par année» pour les motifs suivants:

1. afin de permettre à l'emprunteur de bien comprendre les obligations qu'il assume; et
2. pour qu'il soit capable de comparer le coût du prêt avec tout autre prêt qu'il pourrait être en mesure d'obtenir.

L'on exprime son approbation au sujet de mesures législatives provinciales telles que l'*Ontario Unconscionable Transactions Relief Act*,

mais l'on insiste sur le fait «qu'il existe également un besoin urgent d'adopter des mesures législatives obligeant de révéler les frais afin d'empêcher celui qui a recours au crédit sans savoir ce qu'il fait de signer un tel contrat en premier lieu».

Voici les recommandations spécifiques:

- a) que ceux qui accordent un crédit quelconque soient tenus de révéler par écrit aux emprunteurs en perspective tant le coût total en dollars du crédit à accorder que le taux exprimé en intérêt annuel simple;
- b) que toute publicité faite par ceux qui font crédit donne un ensemble de précisions sur le coût total en dollars ainsi que sur le pourcentage annuel;
- c) que les victimes des transactions exorbitantes soient secourues par les tribunaux et ceux qui ont appliqué les conditions injustes soient punis par la loi.»

L'on préconise également de continuer d'éduquer le consommateur afin qu'il puisse mieux s'occuper de ses finances.

La Fédération des Caisses populaires Desjardins, en plus d'un historique des origines du mouvement qui sera discuté ailleurs, donne des exemples de sa méthode énonçant clairement les conditions d'un prêt pour dissiper tout doute chez l'emprunteur quant au taux annuel d'intérêt et illustre le calcul de l'intérêt sur la dette décroissante. Par exemple, l'intérêt total d'un prêt de \$100 pendant un an à 6 p. 100, remboursé pendant douze mois au rythme de \$8.34 par mois est de \$3.30. (Le pourcentage du versement affecté à l'intérêt diminue graduellement de 50 cents le premier mois à 5 cents le dernier mois.)

Le Comité a appris que la différence entre le taux d'intérêt annuel sur un prêt hypothécaire et celui d'un prêt personnel est d'environ 1 p. 100. Une réduction équivalent à ce 1 p. 100 pour le prêt hypothécaire est également accordée à l'égard de prêts personnels «garantis par des actions, des épargnes ou des obligations facilement négociables.»

La Fédération des Caisses populaires Desjardins préconise des mesures législatives

- a) pour fixer une limite raisonnable au coût du crédit au consommateur et pour éliminer l'usure;
- b) pour forcer les créanciers et les marchands à révéler le coût véritable du crédit en terme d'un taux d'intérêt annuel simple exprimé en pourcentage, pour permettre au

consommateur de comparer le coût des prêts et des conditions du crédit offertes et de connaître l'engagement qu'il prend;

- c) pour exiger, des créanciers et des détaillants, la vérité au sujet des taux de frais, dans leur publicité;
- d) pour prévoir la cancellation de ces contrats qui ne sont pas conformes à cette mesure législative;
- e) pour forcer tous les prêteurs d'argent qui présentement relèvent de la loi sur les petits prêts, à faire rapport au surintendant fédéral des Assurances de tous leurs prêts ne dépassent pas cinq mille (\$5,000) dollars;
- f) pour forcer les détaillants de biens de consommateurs à exiger du consommateur au montant de l'achat un versement initial égal à 20 p. 100 du prix régulier et de leur interdire de charger un intérêt et autres frais de finance qui dépasseraient 1 p. 100 par mois ou 12 p. 100 par année et de fixer l'intérêt et les autres charges sur le solde impayé du crédit selon la méthode d'intérêt simple annuel.»

LES SPÉCIALISTES

En plus des nombreux spécialistes qui représentaient des institutions données ou qui faisaient partie de délégations parlant au nom de différents groupes, des spécialistes indépendants nous ont fait partager leurs connaissances techniques acquises dans le monde académique ou empirique. M. Douglas D. Irwin, C.A., conseiller financier du comité spécial de l'Ontario sur le crédit au consommateur et M. Jacob S. Ziegel, professeur de droit à l'université de Saskatchewan et auteurs d'ouvrages qui font autorité sur le crédit au consommateur, ont préparé des mémoires écrits qui sont résumés plus bas.

M. Irwin a souligné que l'intérêt pur existe rarement, quoique le terme soit d'usage courant. Il propose d'éviter le mot «intérêt» et de restreindre la discussion au «coût de l'argent». Un membre du comité a toutefois exprimé l'avis que ce serait mêler davantage la question constitutionnelle.

Suit un sommaire de l'opinion éclairée de M. Irwin:

«1. Il est possible d'établir mathématiquement un taux de pourcentage sur tous les prêts en utilisant:

- des méthodes d'actuaire;
- des méthodes mathématiques.

2. En pratique, ce serait un fardeau intolérable pour le service des écritures d'utiliser ces méthodes pour déterminer, depuis l'origine, le taux des contrats individuels, mais il est facile de calculer le taux des contrats individuels grâce à des tables d'application générale à tous les contrats d'une catégorie de prêts (exception faite des comptes de crédit cyclique qui sont assujettis à des circonstances particulières).

3. Les règlements régissant la divulgation doivent être d'application générale et la méthode de calculer le taux doit être fixée dans chaque catégorie de contrat de prêt.

4. L'utilisation de tables ne semble pas compliquer sensiblement le service des écritures d'autant plus qu'on les utilise beaucoup pour calculer les frais de financement.

Toutefois, des considérations pratiques militent en faveur d'une certaine latitude dans leur application à un contrat donné. On a proposé de s'en tenir à $\frac{1}{8}$ p. 100 d'exactitude mais on pourrait préciser davantage.

5. Il faut chercher l'uniformité d'expression et des normes communes pour établir des taux comparables. En conséquence, il semble indispensable d'inclure dans le calcul tous les facteurs qui influent sur le coût de l'emprunt dans tous les contrats.

Dans le cas des contrats de paiements fusionnés, tous les versements devraient être presque égaux (mettons, en deça d'un écart de 10 p. 100 de la moyenne).

6. Les comptes de crédit cyclique devront peut-être être examinés séparément. Si l'acheteur (emprunteur) conserve l'initiative, le prêteur devra peut-être pouvoir obtenir du jeu à l'égard de la divulgation du taux véritable qui s'applique de jour en jour. Pour se conformer aux règlements de la divulgation, on pourrait s'en tenir à une déclaration et au prélèvement d'un taux de pourcentage mensuel ou annuel sur le solde courant ou sur la moyenne du solde.

7. La divulgation d'un taux de pourcentage pourrait s'ajouter à la divulgation en espèces, au lieu de la remplacer, de façon à constituer l'uniformité d'expression et des normes communes de calcul sans disloquer la préférence possible de l'emprunteur.»

M. Ziegel, dans son mémoire, a fourni une bonne partie des données historiques et des informations générales utilisées et reconnues ailleurs, dans ce rapport.

Il note que deux économistes américains, MM. Nugent et Henderson, avaient prédit il y a plus de trente ans que «tout comme dans le domaine des petits prêts, la société commencera peut-être par limiter certains effets de crédits et finira par trouver nécessaire une surveillance

complète.» Une étude de la situation actuelle indique que «cette prévision était sensiblement juste, non seulement aux États-Unis mais pour d'autres pays également.» Dans l'ensemble, la principale préoccupation est de protéger le droit acquis de l'acheteur ou du locateur. Puis, vient l'interdiction ou la réglementation des dispositions injustes du contrat, particulièrement celles qui ont trait à la garantie et aux conditions. «Au troisième stade — après la guerre, généralement, on se rend tardivement compte de l'importance de régir les conditions financières de l'accord. D'où règlements portant divulgation et limitation des frais de finance de nature diverse et règlement statutaire qui consacre le droit de l'acheteur à un rabais en payant avant l'échéance.»

M. Ziegel dit que «l'importance pour la société de certaine réglementation ne saurait facilement être niée.» Il termine avec la déclaration suivante:

«Au vingtième siècle, le siècle de l'homme ordinaire, ce dernier, paradoxalement, se trouve désavantagé à cause des influences énormes liguées contre lui dans le commerce et à cause de son ignorance excusable des réalités légales et économiques...»

Dans un mémoire supplémentaire portant sur l'aspect constitutionnel des règlements sur le crédit au consommateur, M. Ziegel énumère les articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui, à son avis, donnent le pouvoir spécifique de légiférer sur le crédit au consommateur. Les voici:

Le gouvernement fédéral: Article 91,

- (15) La banque, la constitution des banques.
- (18) Les lettres de change et les billets à ordre.
- (19) L'intérêt de l'argent.
- (21) La faillite et l'insolvabilité.
- (27) Le droit criminel.

Les gouvernements provinciaux: Article 92,

- (13) La propriété et les droits civils.

Il considère que le paragraphe 15 de l'article 91 régirait «tous les aspects des prêts au consommateur consentis par les banques à charte.» Il ferait éclaircir la situation des banques, leur permettant de charger plus de 6 p. 100 mais exigeant que les frais réels, tout-compris, soit exprimé dans un seul taux. Il établirait des règlements régissant la publicité et édicterait le droit du consommateur à payer un prêt avant l'éché-

ance et d'économiser les frais d'intérêt, ce que les banques permettent actuellement par courtoisie.

Concernant le paragraphe (21) de l'article 91, il interdirait de priver un consommateur, poursuivi en vertu d'un billet à ordre, du droit de faire valoir une défense valable contre le premier vendeur. L'homme d'affaire jouit déjà d'une protection semblable.

Concernant le paragraphe (19) de l'article 91, il appuie le principe d'une loi sur la divulgation «qui exigerait l'énoncé des facteurs de frais de finance de chaque transaction de crédit au consommateur à la fois en dollars et en cents et en pourcentage du solde décroissant de principal.» Il appuie la recommandation de la Commission royale sur les banques et la finance à l'effet de porter de \$1,500 à \$5,000 la limite fixée par la loi sur les petits prêts et que le barème des taux soit examiné de nouveau. Il étendrait la portée de la loi à «toutes les autres transactions touchant le crédit au consommateur impliquant une somme inférieure à \$5,000.»

Le mémoire supplémentaire discute la nécessité d'élucider l'étendue des pouvoirs du gouvernement fédéral de légiférer en matière d'intérêt et autres sujets connexes, mais quoi qu'il en soit, M. Ziegel signale que «si le gouvernement n'a pas le pouvoir de réglementer les frais de finance en vertu de ce titre, les gouvernements provinciaux l'ont.»

Concernant le paragraphe 21 de l'article 91 «les mesures législatives provinciales permettent souvent à un juge de comté ou à un juge de district d'ordonner le paiement par versements d'une dette consacrée par jugement.»

On a cependant soutenu qu'une mesure législative qui permettrait la consolidation des dettes dépasserait la compétence provinciale. Elle relève du gouvernement provincial parce qu'elle traite de faillite et d'insolvabilité, un domaine qui est de la compétence fédérale exclusivement. M. Ziegel exhorte le gouvernement fédéral à invoquer ces pouvoirs pour que les consommateurs qui ont exagérément tendus leurs ressources puissent prendre des dispositions «pour se rétablir rapidement et avec le moins de dépenses possibles» (Voir p. 16.)

Concernant le paragraphe (27) de l'article 91, en vertu des pouvoirs étendus de légiférer en matière criminelle conférés au gouvernement fédéral, M. Ziegel propose que

- a) Certaines catégories d'activités indésirables qui ne sont pas incluses sous les autres titres de l'article 91 (v.g. interdiction des dispositions prévoyant l'annulation et les concordats de salaires) soient interdites.

- b) Les pouvoirs de légiférer en matière criminelle pourraient constituer une alternative aux mesures législatives qui pourraient être classées sous un autre titre de l'article 91, v.g.
1. L'interdiction des frais de finances usuriers dans les contrats de ventes et de service par versements;
 2. Loi de la divulgation.

Quant à savoir si l'utilisation des pouvoirs de légiférer en matière criminelle résisterait ou non devant un tribunal, c'est à déterminer. M. Ziegel résume ainsi ses opinions:

«1. Il n'y a pas de doute, semble-t-il, qu'en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés sur les banques et les opérations bancaires, le gouvernement fédéral ait pleins droits de réglementer tous les aspects des prêts au consommateur consentis par les banques à charte.

2. Il semble également très net que le gouvernement fédéral détient le pouvoir en vertu de la constitution — peut-être même le pouvoir exclusif — de corriger les abus relatifs à l'escompte et à la négociation des billets à ordre. Il a également le pouvoir, croyons-nous, d'interdire les dispositions prévoyant l'annulation (cut-off) d'accords concernant le crédit au consommateur.

3. Nous croyons que l'affaire Barfried (longuement discutée au cours des délibérations) ne met pas en doute la validité de la loi fédérale sur les petits prêts ni les lois futures de même nature et qu'une loi sur la divulgation serait conforme aux pouvoirs du gouvernement fédéral régissant l'intérêt, du moins dans la mesure où cette loi s'en tient à la divulgation du coût des prêts.

4. Quant à savoir si les pouvoirs qui régissent l'intérêt s'étendent à la réglementation et à la divulgation des frais d'intérêt dans une vente à tempérament, c'est une question contestable, étant donnée la doctrine «temps et prix». L'interdiction de taux usuriers pourrait sans doute être justifiée en vertu des pouvoirs de légiférer en matière criminelle, bien que la loi de la divulgation sous ce titre offrirait des difficultés considérables.

5. Enfin, il y a peu de doute que le gouvernement fédéral ait la compétence, en vertu de la loi sur la faillite et l'insolvabilité, d'adopter des mesures législatives pour secourir les consommateurs surchargés de dettes.»

M. Dan McCormack est inclus parmi des spécialistes indépendants à cause de son expérience de plus de vingt ans comme directeur des ventes de l'une des plus grosses sociétés indépendantes de financement des

ventes. N'étant plus dans les affaires de ce genre, il n'a pas, comme il dit, d'intérêt personnel en jeu mais sa connaissance approfondie des «agences captives de vente et du financement captif des ventes» — un secteur que les autres ont à peine effleuré — a été d'une très grande utilité pour le Comité.

M. McCormack n'a pas préparé de mémoire officiel. Il a comparu personnellement et s'est prêté à un interrogatoire étendu. Son témoignage a porté surtout sur le «dénier de liberté économique aux commerçants» parce que les fabricants leur dictaient le «choix» d'une compagnie de finance. Il a cependant avoué au conseiller juridique du Comité que les commerçants, indépendants ou captifs, exerçaient quelquefois une pression sur les clients pour influencer sur leur choix d'une société de finance.

VI

CONSTATATIONS DU COMITÉ

TENDANCES RÉCENTES

Pour situer les changements survenus au cours des dernières années dans le tableau d'ensemble du crédit au consommateur, nous avons mis en regard les chiffres fournis par la Banque du Canada pour les années 1953 et 1963. Pendant cette décennie, comme l'indique le tableau 4, tous les éléments du crédit au consommateur ont augmenté mais le taux de croissance varie considérablement. Le changement le plus frappant est attribuable au fait que les banques à charte se sont engagées profondément dans le commerce des petits prêts. Les banques ont désormais délogé les marchands détaillants à titre d'élément le plus important. Les compagnies de finance par versements et les compagnies d'as-

TABLEAU 4

CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU CRÉDIT AU CONSOMMATEUR
EN VIGUEUR À LA FIN DE L'ANNÉE 1953 ET 1963

Concédants de crédit	1953		1963		Augmentation en dix ans	
	En millions de dollars	Pourcentage de la distribution	En millions de dollars	Pourcentage de la distribution	En millions de dollars	Pourcentage d'augmentation
Détaillants.....	624	31.5	1,141	21.6	517	82.9
Compagnies de finance par versement.....	516	26.0	873	16.5	357	69.2
Banques à charte.....	308	15.6	1,432	27.1	1,124	364.9
Compagnies d'assurance-vie..	225	11.4	385	7.3	160	71.1
Compagnies de prêts au consommateur.....	176	8.9	808	15.3	632	359.1
Syndicats de crédit et caisses populaires.....	129	6.5	640	12.1	511	396.1
Banques d'épargne du Québec.....	3	0.2	14	0.3	11	366.6
Tous concédants de crédit.....	1,981	100.1	5,293	100.2	3,312	167.2

SOURCE: Mémoire de la Banque du Canada, compte rendu, p. 112.

assurance-vie sont comparativement moins actives dans le prêt au consommateur qu'elles ne l'étaient il y a dix ans et les raisons en sont discutées ailleurs. La croissance des compagnies de prêt au consommateur est phénoménale. Les syndicats de crédit et les caisses populaires ont, en somme, doublé leur part du commerce du crédit, mais continuent de représenter un faible pourcentage (12 p. 100) de l'ensemble.

Les marchands détaillants ont perdu la première place malgré une croissance énorme des ventes à crédit par les magasins à rayon. Ce qui s'est produit, c'est que le poids du crédit au détail s'est déplacé. En même temps qu'un grand nombre de détaillants ressentaient la concurrence de toutes les autres catégories de crédit, les grands magasins à rayon, en adoptant une comptabilité difficile à adapter aux entreprises plus petites, ont augmenté leur part du crédit dans le secteur des détaillants. (Voir le Tableau 5).

TABLEAU 5

CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU CRÉDIT DANS LES VENTES
AU DÉTAIL EN VIGUEUR À LA FIN DE L'ANNÉE—1953 ET 1963

Concédants de crédit	1953		1963		Augmentation en dix ans	
	En millions de dollars	Pourcentage de la distribution	En millions de dollars	Pourcentage de la distribution	En millions de dollars	Pourcentage d'augmentation
Magasins à rayons.....	167	14.6	456	22.6	289	173.1
Comptes de crédit (y compris les cartes de crédit des compagnies d'huile).....	274	24.0	413	20.5	139	50.7
Crédit par versements.....	183	16.1	272	13.5	89	48.6
Au détail.....	624	54.7	1,141	56.6	517	82.9
Compagnies de finance par versement.....	516	45.3	873	43.3	357	69.2
Tous concédants de crédit.....	1,140	100.0	2,014	99.9	874	76.7

SOURCE: Mémoire de la Banque du Canada, compte rendu, p. 112.

C'est là sans doute, un facteur significatif dans l'augmentation de leurs ventes. Les données comparatives des magasins à rayon et des autres groupes de commerçants au détail où les ventes à crédit sont les plus courantes — les commerçants de meubles, d'accessoires et de radio — sont indiquées au Tableau 6.

TABLEAU 6

VENTE AU DÉTAIL DE MAGASINS À RAYON ET DE DÉTAILLANTS DE MOBILIERS, D'ACCESSOIRES ET RADIOS AU CANADA, EN 1954 ET 1963

	1954	1963	Accroissement sur une période de 9 ans	
	En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	Pourcentage
Magasins à rayons.....	1,062	1,649	587	55.3
Détaillants de mobiliers, accessoires et radios.....	486	581	95	19.5

PROVENANCE: Exposé supplémentaire du Conseil des marchands détaillants du Canada. Pages 706-707 du compte rendu.

La plus grande augmentation absolue dans le montant de crédit en vigueur au cours des dix années se terminant en 1963 — après les banques à charte — est celle des compagnies de prêts au consommateur. Bien que ces compagnies continuent de transiger en prêts au comptant, dans l'ensemble, on a indiqué qu'elles s'engagent graduellement dans le domaine des achats à crédit. Le tableau 7 semble confirmer cette théorie et c'est là une éventualité dont le Comité doit tenir compte.

TABLEAU 7

CHANGEMENTS SURVENUS DANS LA STRUCTURE DES AFFAIRES DES SOCIÉTÉS DE PRÊT AU CONSOMMATEUR INDIQUANT LES PRÊTS MONÉTAIRES EN COURS ET LE CRÉDIT À TERME À LA FIN DES ANNÉES 1953 ET 1963

Nature du crédit	1953		1963		Accroissement sur une période de dix ans	
	En millions de dollars	Répartition	En millions de dollars	Répartition	En millions de dollars	Pourcentage de l'accroissement
Prêts en argent.....	173	98.3	753	93.2	580	335.3
Crédit à terme.....	3	1.7	55	6.8	52	1,733.3
Total du crédit au consommateur.....	176	100.0	808	100.0	632	359.1

PROVENANCE: Mémoire de la Banque du Canada, Page 112 du compte rendu.

PETITS PRÊTS

Au cours des témoignages entendus par ce Comité, aucun autre sujet n'a été discuté plus fréquemment que la Loi sur les petits prêts et

tout ce qui a été dit sur ce sujet a été favorable. On dit — les témoignages n'en laissent aucun doute — qu'on pourrait écrire tout un livre au sujet de cette loi à elle seule.

La loi sur les petits prêts a été décrétée en 1940, alors qu'on s'accordait généralement à dire que la situation ayant trait aux petits prêts était déplorable et qu'il fallait établir une législation dans l'intérêt du public afin de se tirer de ce marasme. On a consulté les provinces avant d'adopter une telle législation. Bien qu'une ou deux d'entre elles ait exprimé quelques doutes quant au bien-fondé constitutionnel de telle législation, elles ne s'y sont pas opposées alors ou à venir jusqu'à présent. Il y a eu évidemment quelques objections de la part de prêteurs d'argent mais, de façon générale, la Loi sur les petits prêts, au stade du bill, était acceptée par ceux-là qui étaient visés. Jusqu'à ce jour, cette loi, et les modifications qu'on y a apportées avec le temps, a joui de la confiance de ceux qui s'occupent de ce commerce. De fait, l'Association canadienne de prêts au consommateur collabore, en général, avec le surintendant des assurances à la réglementation des entreprises de petits prêts.

Ceux qui appliquent cette loi nous assurent qu'ils n'ont pas connu de difficultés sérieuses. Dans les quelques cas où il a été nécessaire d'imposer des sanctions légales, il s'agissait plutôt de malentendus que d'infractions délibérées à la loi.

Personne n'a proposé que l'application de la Loi sur les petits prêts soit restreinte de quelque manière, mais plusieurs ont insisté qu'on protège mieux les droits du petit emprunteur en permettant qu'on applique la loi sur des montants plus élevés et en accordant une portée plus étendue à la définition de «prêt» afin d'y inclure particulièrement l'achat à crédit aussi bien que les prêts.

Les raisons invoquées en faveur d'une portée plus étendue de la Loi sur les petits prêts sont: Premièrement, qu'une expérience de 25 années démontre la valeur de ses dispositions et qu'il serait dans l'intérêt du public d'étendre la juridiction relevant de cette loi; deuxièmement, que depuis que cette loi est devenue en vigueur, tout le domaine du crédit au consommateur s'est beaucoup agrandi et s'est modifié en affectant ainsi profondément le commerce des petits prêts.

La loi a été très propice à plusieurs petits emprunteurs, bien qu'au début la limite s'établissait à \$500, on en a étendu la portée aux emprunts allant jusqu'à \$1,500, en 1957. La Commission royale d'enquête sur les banques et la finance a recommandé que la limite soit accrue afin de comprendre les emprunts s'élevant jusqu'à \$5,000. L'Association canadienne des consommateurs, la Fédération canadienne de l'agriculture,

le *Family Bureau of Greater Winnipeg* et autres organismes ont appuyé cette recommandation par l'entremise de mémoires qu'ils nous ont présentés. Les sociétés de prêt au consommateur s'opposent à cette recommandation ainsi que M. MacGregor. Celui-ci jouit d'une longue expérience dans l'application de la Loi sur les petits prêts et il croit que hausser la limite à \$5,000 pourrait entraîner un changement dans le crédit au consommateur vers un domaine intermédiaire.

On a aussi insisté d'accroître la portée de la Loi sur les petits prêts afin de s'assurer qu'elle s'applique particulièrement à l'achat à crédit comme aux prêts. De nombreuses transactions courantes de nos jours n'existaient même pas il y a 25 ans passés et il devient de plus en plus difficile de déterminer si une transaction se rattache surtout à la vente de marchandises ou au prêt d'argent. D'ailleurs, on a la preuve que les prêteurs d'argent se sont éloignés graduellement du simple fait de prêter des fonds à ceux qui en ont besoin au moyen de petites sommes d'argent.

Les sociétés de petits prêts continuent de progresser aussi bien dans le montant des sommes d'argent affectées que dans le nombre de prêts accordés. Les prêts accordés et règlements par la loi au cours d'une année s'élèvent actuellement à un total de plus de \$800 millions; les clients se chiffrent à près de 1½ million et le prêt moyen s'élève à \$570. Comme le démontre le Tableau 8, le montant moyen par prêt s'est accru graduellement au cours des récentes années.

TABLEAU 8

NOMBRE DE PETITS PRÊTS D'APRÈS LEUR MONTANT, 1962-1964

Montant du prêt	Année					
	1962		1963		1964	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
\$						
1- 500.....	642,108	49.2	650,678	47.1	667,082	45.4
501-1,000.....	584,825	44.8	608,337	44.1	646,797	44.0
1,001-1,500.....	77,222	5.9	121,048	8.8	155,815	10.6
Total.....	1,304,155	99.9	1,380,063	100.0	1,469,694	100.0
Montant moyen du prêt....	\$537		\$558		\$570	

PROVENANCE: Rapport du surintendant des assurances du Canada, 1964, p. vi.

Le rapport de la Commission royale d'enquête sur les banques et la finance nous apprend que «les frais administratifs des sociétés de prêt au consommateur sont les plus élevés parmi toutes les institutions financières.» Ces frais élevés sont attribuables aux nombreuses petites filiales. «Elles ont presque doublé au cours des sept années se terminant en 1961 et il y a maintenant 25 p. 100 de plus de filiales de sociétés de prêts que de banques à charte.» Malgré ces frais élevés les profits nets, après versements des impôts, sont élevés si on les compare à d'autres institutions importantes. Ainsi ces profits sont plus que le double que ceux des sociétés de prêts hypothécaires.

REFINANCEMENT ET UNIFICATION DES DETTES

Il est devenu pratique courante au cours des récentes années — pratique que les prêteurs favorisent — qu'une personne ayant besoin d'un autre prêt, avant d'avoir remboursé le montant d'un emprunt en cours, réemprunte plus qu'il lui faut pour effacer sa ou ses dettes et reçoit en même temps une certaine somme d'argent dont elle peut disposer selon son bon plaisir. S'il s'agit de transaction avec la société de prêt à laquelle elle doit de l'argent, on définit cette transaction comme refinancement de prêt. Si un nouvel emprunt plus élevé doit être affecté au paiement de dettes diverses à d'autres créanciers, on l'appelle unification de dettes.

Ces deux habitudes conduisent à l'accroissement des dettes d'un emprunteur et retardent le jour, qui ne viendra peut-être jamais, où il espère être libre de ces obligations. De plus, le coût de l'emprunt, c'est-à-dire l'intérêt et autres frais qu'il doit subir pour obtenir de l'argent, peut aller en s'accumulant. Ceux-là qui s'engagent dans de telles obligations appartiennent à des familles dont le revenu est bas et qui ont un besoin pressant d'argent; des familles les moins aptes à se procurer de l'argent à des taux favorables et probablement peu au courant des affaires. Si l'on songe à accentuer le besoin actuel de protéger la famille comme institution et aux preuves qui nous entourent quant à la menace de briser la solidarité familiale résultant de dettes incontrôlables, il semble y avoir lieu d'accorder plus de protection.

Sans vouloir suggérer qu'il n'y a pas raison légitime de refinancer ou de consolider les dettes, nous voudrions souligner le fait qu'il y a là danger d'abus. Cette pratique de refinancement est tellement courante que seulement environ 35 p. 100 de l'argent débité au compte des

emprunteurs actuels leur est remis en argent comptant. Bien au delà de 60 p. 100 de cet argent sert à refinancer des emprunts antérieurs. (Voir le Tableau 9)

TABLEAU 9
 PETITS PRÊTS RÉGLEMENTÉS ACCORDÉS AUX EMPRUNTEURS
 COURANTS, 1962-1964

Description des prêts aux emprunteurs	Année					
	1962		1963		1964	
	\$	%	\$	%	\$	%
Refinancement.....	336,231,421	64.8	370,839,738	65.3	396,307,112	64.3
Nouveaux fonds prêtés.....	183,014,326	35.2	196,792,439	34.7	220,078,008	35.7
Total.....	519,245,747	100.0	567,632,177	100.0	616,385,120	100.0
Prêts aux emprunteurs courants en tant que pourcentage de tous les petits prêts.....	74		74		74	
Tous les petits prêts.....	700,906,537		769,648,673		837,636,533	

PROVENANCE: Rapport du surintendant des assurances du Canada, 1964, p. vi.

Des porte-paroles de plusieurs sociétés de prêt au consommateur déclaraient récemment devant une commission royale d'enquête de la Nouvelle-Écosse que «il peut y avoir trois refinancements après l'emprunt initial et que l'emprunteur moyen demeurera continuellement leur client pendant environ sept ans.» Un des commissaires de la même commission a noté que «une proportion considérable des gens empruntant de l'argent de sociétés de prêt au consommateur demeurent plus ou moins indéfiniment liés par des emprunts à ces sociétés.» Vu le fait que ces débiteurs courants forment 74 p. 100 de revenu nouveau, cette pratique de refinancement est la raison d'un apport considérable aux revenus de ces sociétés en général. Cet apport est de telle importance que 47 p. 100 de tous les petits prêts sont affectés au refinancement, l'emprunteur ne recevant au comptant qu'environ la moitié de l'argent. (Voir le Tableau 10)

La répartition de cet argent quant aux emprunteurs courants, nouveaux et ceux qui terminent leurs obligations d'emprunt paraît au Tableau 11.

TABLEAU 10

TOUS LES PETITS PRÊTS RÉGLEMENTÉS AVEC INDICATION DE NOUVEAUX FONDS ACCORDÉS AUX EMPRUNTEURS ET DE L'ARGENT AFFECTÉ AUX DETTES DÉJÀ EN COURS, 1962-1964

Répartition des prêts	Année		
	1962	1963	1964
	\$	\$	\$
Argent aux emprunteurs.....	364,675,116	398,808,935	441,329,420
Refinancement.....	336,231,421	370,839,738	396,307,112
Total des petits prêts.....	700,906,537	769,648,673	837,636,533

PROVENANCE: Rapport du surintendant des assurances du Canada, 1964, p. vi.

TABLEAU 11

NOUVEAUX FONDS ACCORDÉS SUR PETITS PRÊTS RÉGLEMENTÉS, PAR GENRE D'EMPRUNTEUR, 1962-1964

Genre d'emprunteur	Année					
	1962		1963		1964	
	\$	%	\$	%	\$	%
Emprunteurs courants dont les remboursements de prêts antérieurs ne sont pas terminés.....	183,014,326	50.2	196,792,439	49.3	220,078,008	49.9
Nouveaux emprunteurs.....	128,117,933	35.1	143,444,483	36.0	157,414,766	35.7
Emprunteurs antérieurs dont les prêts ont été remboursés.....	53,542,857	14.7	58,572,013	14.7	63,836,646	14.5
Total des nouveaux fonds prêtés.....	364,675,116	100.0	398,808,935	100.0	441,329,420	100.1

PROVENANCE: Rapport du surintendant des assurances du Canada, 1964, p. vi.

RÉSUMÉ

Donc, dans l'état actuel des choses, ceux qui sont déjà endettés envers les maisons de petits prêts ou les prêteurs de petites sommes, et c'est le cas de plus de la moitié des emprunteurs, ne reçoivent en fait que 36 p. 100 des petits prêts inscrits à leur débit. De plus, près de la moitié des sommes qui ont été avancées sous formes de petits prêts s'acheminent non vers les emprunteurs, mais vers leurs créanciers.

Qui sont ces créanciers? La déclaration contenue dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les opérations bancaires et les finances nous dit que beaucoup de ces maisons de prêts aux consommateurs sont «des filiales ou des associés de maisons de financement des ventes ou de maisons étrangères de prêts au consommateur». A la fin de 1961, «cinq sociétés américaines contrôlaient 57 p. 100 des affaires, et trois filiales de sociétés de financement canadiennes, un autre 28 p. 100».

La consolidation des dettes constitue un commerce qui rapporte, comme en fait foi la déclaration d'un représentant de l'Association des marchands détaillants. «A l'heure actuelle, dit-il, même certaines des plus petites sociétés de financement essaient de percer sur le marché du crédit. Elles veulent persuader les gens de consolider leurs comptes, de leur prêter de l'argent et de régler toutes leurs dettes au comptant. Nombre de commerçants canadiens refusent maintenant d'accepter un seul versement en paiement de marchandises achetées à crédit, parce qu'ils voient le crédit d'un bon œil. Ils n'exploitent plus un commerce ordinaire, mais se sont plutôt lancés dans le financement.»

En raison des changements fondamentaux apportés aux méthodes commerciales et qui touchent les transactions régies par la Loi sur les petits prêts, le temps semble venu de repenser la définition du petit prêt. Peut-être devrait-on réétudier à fond le pourquoi de la loi, à la lumière des pratiques qui ont cours durant les années soixante sur le marché du crédit.

L'objectif premier des maisons de petits prêts et des prêteurs de petites sommes était auparavant de permettre à ceux qui se trouvaient dans le besoin d'emprunter des montants peu élevés. Bien que ce soit là encore aujourd'hui, à toutes fins pratiques, le seul recours des emprunteurs aux abois, le fait de procurer de l'argent revêt moins d'importance à leurs yeux, parce qu'ils se sont engagés dans d'autres secteurs plus lucratifs.

Ce n'est pas si simple de déterminer une échelle convenable de taux maximaux à imposer sur de petits prêts. Comme le dit monsieur MacGregor, «Il faudrait chercher à établir un niveau qui permette au prêteur sérieux de faire un bénéfice raisonnable, plutôt que de fixer un niveau plus élevé qui attirerait le premier venu. Du point de vue de l'emprunteur, il faut étudier s'il est souhaitable d'augmenter les possibilités d'emprunt, en particulier pour l'emprunteur qui a besoin de petites sommes, et en même temps de fixer un taux qui soit à la portée de sa bourse.»

Où peut se présenter l'homme moyen qui a besoin d'un prêt? Sauf s'il est sociétaire d'une caisse populaire, ses chances d'emprunter à un taux peu élevé sont minimales. L'une des sources qui s'offrent à lui, la société de financement, ne transige pas directement avec le consommateur. S'il a besoin d'argent pour acheter des marchandises, il peut les acheter à tempérament, et s'il s'endette alors envers le marchand détaillant ou la société de financement dans les cas où il y a un tel contrat. Mais s'il a besoin d'argent en espèces, il ne peut emprunter ailleurs que chez les maisons de petits prêts ou les prêteurs de petites sommes. Le hic de l'affaire, c'est que si cet homme a déjà d'autres obligations à rencontrer, ce qui est plus que probable, les conditions dans lesquelles il reçoit de l'argent le pousseront probablement à emprunter de nouveau, remettant sans cesse le jour où il pourra enfin en sortir.

Bien des clients des maisons de petits prêts ou des prêteurs de petites sommes sont des gens qui ne peuvent obtenir de crédit ailleurs. Certains ont sans doute été refusés par les banques. Comme raisons principales de cet état de choses, l'échantillonnage de Poapst prélevé au cours d'un sondage réalisé pour le compte de la Commission royale d'enquête sur les opérations bancaires et les finances, indique que, de toute évidence, ces emprunteurs n'ont pas de garantie suffisante à offrir (39.3%), qu'il y a resserrement du crédit (24.7%), qu'ils représentent un gros risque (9.8%), que leur revenu est insuffisant (9.5%). Nous avons appris, de plus, que la moitié de ceux qui demandent des petits prêts à ceux qui prêtent au consommateur s'en reviennent bredouille.

Même après qu'on eut fait un tel tri, 60 p. 100 de ceux qui empruntent à ces maisons de prêt gagnent \$400 ou moins par mois, et environ 80 p. 100 gagnent \$500 ou moins. Parce que les sociétés de financement des ventes ne sont sujettes à aucun règlement, nous ne pouvons obtenir ce genre de renseignements quant au statut financier de leurs débiteurs, mais elles ne calculent pas le risque comme le font les banques et les sociétés d'assurance; par conséquent, elles font affaires en grande partie avec des gens à revenu moyen. Le tableau 12 nous montre que ces trois institutions — maisons et autres prêteurs de petits prêts, sociétés de financement et marchands de détail — demandent un taux beaucoup plus élevé que les institutions qui ne prêtent qu'aux gens plus à l'aise.

Cela ne veut pas dire que tous ceux qui font des emprunts aux prêteurs usuriers sont des gens sans moyens, mais les personnes qui touchent des revenus considérables et qui possèdent un avoir important sont mieux placés pour négocier et peuvent emprunter à des taux moins

élevés. Comme le choix doit se faire entre les institutions qui existent, la classe des petits revenus s'est ressenti du virement soudain de la décennie 1953-1963 alors qu'un nombre considérablement accru de personnes se rendaient chez les sociétés de prêts au consommateur. C'est un fait reconnu que les commerçants au détail et les sociétés de financement ont plus d'argent à percevoir, mais leurs prêts ne se concentrent pas chez les pauvres. L'importance grandissante des banques dans la sphère des prêts au consommateur n'a que très peu touché le commerce du prêteur, puisque les banques limitent leurs prêts à des groupes à revenu plus élevé. L'essor considérable qu'a connu le crédit au consommateur, en particulier les prêts bancaires est dû en partie aux emprunts faits par des emprunteurs qui ne sont pas au pied du mur. Ces emprunteurs ont plusieurs cordes à leur arc et n'empruntent que lorsque les taux leur sont favorables.

SOCIÉTÉS DE FINANCEMENT DES VENTES

Le consommateur désire parfois faire des achats considérables et ne peut ou ne veut pas les faire à même ses épargnes. Le reste peut être financé par le détaillant, ou ce dernier peut transmettre le contrat de vente conditionnelle à une société de financement. Les sociétés de cette nature, qui devinrent florissantes après la première guerre mondiale grâce au financement des ventes d'automobiles, y trouvent encore la principale source de leurs affaires, mais le financement des articles ménagers et des objets commerciaux et industriels leur est également important. Le rôle que jouent ces sociétés dans le domaine du financement du crédit au consommateur a grandi démesurément au cours des années de l'après-guerre, et ils forment le groupe unique le plus considérable sur le marché de la monnaie. Mais leur responsabilité envers le public n'a pas augmenté au même rythme que leur puissance et leur influence grandissantes. Comme l'a fait remarquer la Commission royale d'enquête sur les opérations bancaires et les finances, ce sont les seules institutions financières d'importance non régies par d'autre loi que la législation commune sur les sociétés. Elles ne remettent aucun rapport aux fonctionnaires responsables, comme les rapports qui constituent la base des données qui sont publiées au sujet des maisons de prêt ou autres prêteurs au consommateur.

Les sociétés de financement insistent sur le fait qu'elles ne sont ni des marchands détaillants ni des prêteurs, mais elles se disent être dans le commerce de procurer du crédit. Quoi qu'il en soit, les sociétés plus importantes possèdent des filiales qui sont des maisons de prêt au con-

sommateur. Il y a également des sociétés d'assurance qui leur sont affiliées et qui leur fournissent ce service. Et ce sont ces grandes sociétés qui se sont emparées de la part du lion du commerce. Tout comme pour le commerce des petits prêts, le financement des ventes est, dans une large mesure, le monopole de quelques sociétés.

Dix sociétés de financement font à peu près 90 p. 100 des affaires qui font l'objet des statistiques du BFS; les quatre plus grandes en font à elles seules environ 80 p. 100. La plupart des autres, environ 150 en tout, ont peu d'envergure; certaines ne possèdent qu'un seul bureau. A la fin de 1965, les consommateurs canadiens devaient aux sociétés de financement des ventes \$1,140 millions, dont plus de \$900 millions, grosso modo 80 p. 100, avaient servi à financer des voitures de passagers (y compris celles vendues pour des fins commerciales aussi bien que personnelles). Le financement des ventes de véhicules automobiles représentait 78 p. 100 des affaires faites en décembre 1965.

Bien que la société de financement ne soit pas réellement partie dans le marché initial conclu entre le vendeur et l'acheteur, il semble bien qu'elle prenne intérêt à ce que fait le vendeur. La société de financement établit en général au préalable les conditions financières du marché tant pour l'acheteur que pour le vendeur, et exige généralement que l'acheteur signe un billet personnel qui sera remis à la société de financement en même temps que le contrat de vente. Les sociétés de financement fournissent même aux détaillants les formules de contrat. Ses rapports avec la société de financement se précisent dès qu'il appose sa signature sur la ligne pointillée. Dans les termes de l'un de leurs représentants, «Nous traitons avec le consommateur une fois l'affaire faite, parce qu'il envoie ses versements directement à nos bureaux». Certaines sociétés de financement concluent des ententes qui leur permettent de revenir contre le marchand si le client manque à son engagement. Le client n'a pas de tels recours contre la société de financement si les marchandises sont défectueuses. Le président de la *Federated Council of Sales Finance Companies* parle de l'acheteur comme étant «le client du marchand, et par conséquent, par ricochet, le nôtre...»

Les sociétés de financement se font concurrence pour s'accaparer les contrats des détaillants, et la concurrence se situe au niveau des conditions dans lesquelles elles offrent d'acheter ces contrats. Ils offrent aux détaillants, comme appât alléchant, de financer «en gros» tout leur stock à des taux beaucoup moins élevés que ceux du détail (environ 6½ p. 100 sur les voitures neuves, 7½ p. 100 sur les voitures usagées, y compris les «frais d'administration»). La disponibilité du crédit à des taux favorables constitue un facteur important pour le détaillant, et dans le cas de cer-

tains commerces plus modestes, ce peut être une question de vie ou de mort. On nous a dit que la société de financement des ventes paie les automobiles du marchand à l'usine, et que le même arrangement peut être pris à l'égard des articles ménagers ou autres et des bateaux. Un des membres du Comité, s'appuyant sur sa vaste expérience, a exprimé l'opinion que «les détaillants ne peuvent presque pas se lancer dans les affaires aujourd'hui sans les services d'une corporation de réception ou d'une société de financement».

Un autre lien qui unit les sociétés de financement aux marchands détaillants, c'est qu'ils se partagent les frais de financement que paie le client. La part ou la réserve du marchand, c'est la différence, s'il y en a, entre le prix de détail des marchandises vendues à tempérament, établi par le marchand, et le prix de gros établi par la société de financement. Le montant exact porté au crédit du marchand varie quelque peu, selon qu'il s'agisse de la vente d'articles ménagers, d'objets destinés à améliorer la maison ou de voitures neuves ou d'occasion. On dit que la part du marchand varie entre 10 p. 100 et 20 p. 100 des frais totaux exigés du consommateur.

Un délégué de la Chambre de Commerce, également vice-président et directeur général adjoint de la maison *Industrial Acceptance Corporation Limited*, a établi une comparaison entre la part du marchand et celle de la commission d'un agent d'assurance. L'analogie implique que la société de financement paie les frais. Bien des marchands détaillants sont presque des agents des sociétés de financement. Comme le disait le représentant d'une société de financement, «c'est le marchand qui fait naître les affaires en notre nom».

RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CRÉDIT AU CONSOMMATEUR

Il y a plus de trente ans, Robert S. Lynd a défini le consommateur «l'homme que connaît très peu d'économistes». Depuis, plusieurs facteurs sont intervenus pour porter à l'attention des économistes comme des gouvernements et des administrateurs les intérêts du consommateur. Il est d'ores et déjà admis que l'on tient compte désormais du désir du consommateur quant aux achats éventuels et à l'influence prépondérante qu'il exerce sur l'écoulement des marchandises et des services, lesquels participent à notre économie nationale au point d'en former la substance même. La Commission royale sur les affaires de banque et la finance a en effet observé que ce sont «les besoins individuels et collectifs des personnes que les autres catégories d'emprunteurs (les institutions financières et les marchés) doivent servir».

Les dépenses personnelles en biens de consommation et en services forment environ les deux tiers des dépenses brutes au Canada. Nul ne peut mettre en doute l'importance pour l'économie nationale d'un pouvoir d'achat de cet ordre. Mais l'intérêt du Comité s'attache surtout à la forte proportion du pouvoir d'achat que le consommateur affecte chaque année à des marchandises et services qui ont été livrés, alors qu'en même temps, il engage son revenu éventuel pour des choses dont il a la jouissance immédiate.

Les gens avertis se demandent quelles répercussions aura sur l'économie nationale une telle coutume en croissance. Dès 1938, le rapport final du Comité de la Chambre des communes sur les affaires de banque et du commerce pointait vers le besoin «de renseignements plus exacts sur les liens qui existent entre le crédit au consommateur et le fléchissement des affaires». Aujourd'hui, le problème se rapporte plutôt à l'inflation qu'à une crise économique, mais règle générale plusieurs membres du Comité se sont posé la question suivante: quelles conséquences peut avoir sur l'économie le crédit en croissance au consommateur ou un crédit plus restreint?

Personne ne saurait prétendre que le crédit au consommateur est maintenant à la baisse. Sauf quelques allusions à la diminution des dépenses de consommation durant la Seconde Guerre mondiale — alors qu'existaient le contrôle des prix et la rareté des biens de consommation — et les craintes exprimées par les représentants des sociétés de financement et des détaillants quant aux effets éventuels d'un crédit restrictif, on s'est très peu arrêté à considérer les répercussions d'ordre économique s'il fallait endiguer la marche du crédit. L'administrateur délégué du Conseil des ventes au détail du Canada a exprimé l'avis que le recours au crédit a vraisemblablement éperonné l'achat des biens d'équipement, tels les économiseurs de travail, alors qu'a fléchi la demande de services. Nous prenons acte que le comité de l'Ontario n'a pas jugé dans ses attributions d'évaluer «si le volume total du crédit atteint un niveau souhaitable au point qu'il conviendrait de le restreindre par une mesure législative . . .» Le professeur Ziegel a soutenu que des entraves au crédit ne nuiraient pas à l'économie, soulignant que l'exemple de la Grande-Bretagne qui a mis en place des règlements plutôt restrictifs est par lui-même un témoignage. «Le crédit au consommateur a doublé . . . au cours des derniers cinq ans.» Il ajoutait: «Je crois qu'il en est de même pour l'Australie.»

Face à une menace d'inflation ou de récession, un pays peut recourir à plusieurs modalités. Comme remède, nous nous contentons d'adopter

une ligne de conduite visant la monnaie et la fiscalité. On a recours à la monnaie dans le dessein de régler le montant global du crédit. En périodes d'intérêts élevés, on resserre le crédit aux entreprises commerciales, même si l'accroissement des taux d'intérêt ne semble guère réussir à enrayer le crédit à la consommation. Cela s'explique, semble-t-il, qu'en temps de la rareté de l'argent, ceux qui en ont à prêter se mettent sur leur garde, font moins de prêts de la nature de ceux qui entraîneraient une baisse dans le rendement. Le rendement habituel élevé sur l'argent prêté aux consommateurs ne semble pas se ressentir des changements qui surviennent dans les prêts d'affaires à un intérêt plus faible. Il se peut que les banques aient recours à certaines restrictions sur le crédit; à cet égard, on note qu'elles mettent l'épargne en relief dans leur réclame. M. Bouey, de la Banque du Canada, a d'ailleurs précisé que les sociétés de financement peuvent toujours trouver l'argent nécessaire lorsque les consommateurs «veulent payer» des taux d'intérêt de 15, 18 ou 20 p. 100.

De plus, les sociétés de financement ne semblent pas disposées à modifier leur ligne de conduite régissant les prêts. Les petites parmi elles peuvent manquer d'argent, mais la Commission royale sur les affaires de banques et la finance a noté que les filiales des sociétés canadiennes et américaines — qui font la plupart des affaires — «obtiennent les sommes d'argent nécessaires de la société mère et ne semblent pas connaître de telles difficultés».

Le financement des automobiles est tellement profitable que pour s'assurer des affaires, les sociétés de financement persistent à financer en gros les automobiles même pour à peu près rien lorsqu'elles doivent emprunter à $6\frac{1}{4}$ p. 100 et prêter à $6\frac{1}{2}$ p. 100.

Plus d'un membre du Comité s'est demandé si l'accroissement libre du crédit au consommateur ne nuit pas à la gestion de la politique monétaire. La meilleure réponse à cette question se trouve peut-être dans le témoignage qu'a donné en 1956, au cours d'une enquête antérieure, le gouverneur de la Banque du Canada au sujet des tentatives de son prédécesseur de restreindre le crédit au consommateur, et surtout les ventes à termes, en tentant de conclure des ententes avec les prêteurs. Le succès ne lui a pas souri. Le coprésident a posé une question au représentant de la Banque du Canada aux fins de savoir «si aucun indice ne militait en faveur de l'adoption d'une loi qui autoriserait la Banque du Canada à régler les sociétés de financement en période d'urgence financière ou monétaire». Il n'a pas reçu de réponse. Toutefois, M. Bouey a convenu avec un membre du Comité que «si l'on croit que le crédit

dépasse les bornes, nous ne devrions pas nous tourner vers la Banque du Canada pour y remédier, mais nous devrions prôner l'adoption d'une loi à cet effet».

LES RÉPERCUSSIONS D'ORDRE SOCIAL

Nous avons étudié plus haut le rôle que jouent les dépenses globales des consommateurs sur les conditions économiques. Mais l'on ne doit pas perdre de vue la façon avec laquelle les Canadiens administrent leur propre finance, élément fondamental au bien-être d'un foyer et de la famille, voire même de la société toute entière.

Il est réconfortant de noter à cet effet l'opinion émise par la Commission royale sur les affaires de banque et la finance: «A tout prendre, les Canadiens administrent leur finance avec plus de sagesse qu'on serait porté à le croire. La plupart des foyers semblent harmoniser leur actif en fonction des besoins de la famille, du revenu et de l'habileté à risquer. La plupart également ont recours à un montant raisonnable d'achats à termes ou à crédit dans le dessein de se procurer des biens fort utiles non seulement d'un point de vue financier mais aussi en fonction d'une vie confortable et paisible au foyer.»

Des données statistiques globales attestent de la montée frappante du crédit dans les années d'après-guerre, mais des renseignements circonstanciés sur les finances personnelles des consommateurs sont rares. Les données que l'on possède sont généralement sous forme brute ou énoncées en moyennes; et la plupart des études faites sur les dangers inhérents à un usage trop prononcé du crédit s'expliquent en fonction de comparaisons portant sur la totalité du crédit au consommateur, au regard de son pouvoir global de gain, de son actif total ou du produit national brut. Lorsqu'il a parlé «du rapport que le crédit au consommateur tient au regard de ses disponibilités», M. Bouey, de la Banque du Canada, a admis qu'il «ne pouvait donner qu'une indication fort estimative de la capacité et de la volonté probables du consommateur à accroître encore plus ses dettes.» La Commission royale de la Nouvelle-Écosse sur le coût des emprunts, du crédit et des sujets connexes fait ressortir le besoin de statistiques portant sur les finances personnelles des consommateurs. Elle note dans son rapport que le degré d'engagement excessif qu'aurait contracté le consommateur ne peut se déterminer en se reportant d'une façon générale à sa position financière. Le professeur Neufeld, de l'Université de Toronto, a également fait état du besoin «de données concernant les disponibilités et la valeur propre des personnes qui ont recours au crédit.»

Les banques à charte, dans la déclaration déposée devant le comité de l'Ontario, ont formulé la meilleure opinion qu'on ait portée à notre attention au sujet de la limite sage que le consommateur averti pouvait accorder au crédit, encore qu'une telle déclaration soit soumise aux incertitudes dont «l'emprunteur moyen» peut faire preuve. Les banques ont prétendu que «des obligations à termes équivalant à 15 p. 100 du revenu net, à l'exclusion des créances hypothécaires» seraient raisonnables. Une des représentantes de l'Association des consommateurs du Canada comparissant devant le Comité a déclaré récemment devant l'Association canadienne de l'économie domestique que seules les familles dont le revenu est supérieur à la nécessité de leur subsistance peuvent recourir au crédit. Des études récentes fort bien diffusées suggèrent que près du cinquième des Canadiens sont pauvres. Il semblerait donc que sa déclaration n'est pas exagérée lorsqu'elle a prétendu qu'environ 10 p. 100 des familles canadiennes ne peuvent honorer leurs obligations à terme. Les dernières lignes du rapport qu'a présenté le 1^{er} juin 1938 le comité des Communes sur les affaires de banques et le commerce méritent qu'on les répète: «Le sort malheureux de ceux dont l'économie est déficitaire, dans le sens qu'ils ne peuvent vivre selon leurs moyens, ne peut s'améliorer en ayant recours aux emprunts (quel que soit le taux d'intérêt).»

Le crédit à la consommation s'exécute sous plusieurs formes; mais elles ne sont pas toutes disponibles aux petits salariés qui, ordinairement, ne peuvent rien offrir en nantissement. Les banques et les sociétés d'assurance prêtent surtout à ceux qui sont mieux partagés, laissant le pauvre peuple — à moins qu'il puisse emprunter d'une caisse populaire — à la merci des sociétés de petits prêts, des marchands à crédit et des sociétés de financement qui, sans exception, exigent tous de forts intérêts, pour des raisons précitées.

Une personne peut emprunter pour en payer une autre en espèces ou elle peut traiter avec un marchand qui lui vend un objet (ou un service) et lui prête en même temps l'argent à cette fin. Lorsque le détaillant vend son contrat à un tiers, ce qui se produit souvent, le débiteur doit payer une personne envers laquelle il n'a contracté aucune obligation, sans que le transport de créance ne modifie la nature de la vente. Le crédit au consommateur provient presque toujours d'une vente de marchandises ou de services et dans chaque cas, il engendre des dettes que le consommateur doit acquitter.

Du point de vue du consommateur alors, il s'agit de savoir s'il peut se permettre d'ajouter à ses engagements, chose que l'acheteur averti décide de lui-même. Mais la tentation étant forte dans un monde facile-

ment ouvert au crédit, tous ne peuvent toujours pas prendre une décision intelligente. Le danger c'est que les pauvres gens, ignorant les conséquences de leurs engagements, peuvent aller trop loin. Au cours d'un colloque sur le crédit à la consommation tenu il y a quelques mois à l'université de la Saskatchewan, un coprésident du Comité a déclaré que les pauvres ont besoin de protection «parce qu'ils sont crédules, faciles à tricher, moins conscients de la qualité des produits qu'ils achètent et plus disposés à s'engager, de même qu'à traiter avec les magasins dépendieux et les colporteurs des environs; ils connaissent moins les frais de crédit et peuvent ne pas connaître et défendre leurs droits.» Il ajoutait: «Pour eux, manquer un chèque de paye, c'est le désastre.»

Les prêts et les ventes à terme n'entraînent que peu de pertes d'argent. Lorsque les versements sont en souffrance, un système de perception voit à faire parvenir «un avis, un appel téléphonique, des lettres et, parfois, des visites personnelles au domicile du débiteur.» Enfin on a recours à des menaces de poursuites en justice et de saisie de salaires. Rien de surprenant que le débiteur doive faire des versements durant longtemps, obligation qui n'est pas le principal souci du prêteur, surtout lorsque l'entente une fois signée est immédiatement transportée à une société de financement.

Évidemment, c'est avant de s'engager que le consommateur irréflecti a besoin de conseils. De nos jours, ces personnes sont à la merci d'entreprises qui doivent vendre des marchandises et des services. Un représentant d'une société de financement, invoquant des raisons de ne pas divulguer le taux d'intérêt, a déclaré que le commun des mortels «ne s'intéresse guère au taux d'intérêt, mais bien plutôt au fait de pouvoir obtenir du crédit.» Le requérant d'un prêt peut être aveuglé par la nécessité urgente d'obtenir une somme d'argent, alors que pour le prêteur il s'agira surtout de faire une autre vente pour maintenir son chiffre d'affaires. Ce sont là les circonstances qui peuvent s'unir pour créer de sérieux ennuis à un emprunteur sans ressources.

LE RECOURS À DES CONSEILS

Le président de l'Association canadienne des prêts au consommateur nous a déclaré que l'Association des *Credit Grantors* avait commencé une série de cours à Ottawa et Winnipeg dans le dessein de procurer «des conseils gratuits sur la solution des dettes» à ceux dont les dettes dépassaient la capacité de payer. Les gérants de quelques compagnies consacrent quelques soirées à procurer des conseils à ces familles.

En 1963, 310 familles de Winnipeg ont reçu ces conseils et en 1964, 225. On nous a dit que le projet allait s'instaurer ailleurs, ajoutant à cette intention que de telles expériences «tentent de procurer des conseils gratuits» à ceux qui ne sont pas en position de consolider leurs dettes; règle générale ce procédé s'accompagne d'une addition à des taux d'intérêts déjà fort élevés. La réponse reçue a été la suivante: «Je crois que la plupart des citoyens Canadiens qui deviennent endettés ne souhaitent pas frapper à la porte d'une agence de bien-être. Ils veulent plutôt résoudre eux-mêmes leurs problèmes.» On nous informe que le personnel de la compagnie «parle à ces gens dans le dessein de les renseigner et de les conseiller afin de les replacer dans la bonne voie.»

On nous a renseignés également sur un organisme privé, *The Credit Counselling Service*, institué à Toronto, et comptant un conseil de direction de 23 membres. Le président, un avocat, a donné à entendre dans une conférence de presse que «l'organisme est né de la croyance qu'entretenaient les travailleurs sociaux, les tribunaux du bien-être social et les hommes d'affaires à l'effet que l'ignorance de la gestion de l'argent créait de nombreux problèmes dans une bonne partie de la population.» Le président déclare que l'entreprise n'est pas un organisme de charité, mais «souhaite que les créanciers soient payés pour toutes ventes faites légalement et pour aider le débiteur à gérer ses affaires et à régler ses problèmes.» On vise à montrer au consommateur comment il pourra acquitter ses versements et comment recourir au crédit. Apparemment, on ne peut procurer de conseils quant à savoir s'il convient ou non d'acheter.

Le mémoire de l'Association canadienne des prêts au consommateur précisait: «C'est un fait notoire que les sociétés de prêts aux consommateurs collaborent avec la caisse de bienfaisance des forces armées ou des organismes de bien-être lorsqu'elles en sont requises pour aider les familles à mettre de l'ordre dans leurs affaires.» Les rapports annuels que publie le conseil de direction de la Caisse de bienfaisance de l'armée, que le Parlement a créée en 1947, fait état d'une telle collaboration avec les familles des anciens combattants et des soldats. Puisque les familles des militaires peuvent en grande partie servir d'exemples de familles canadiennes, les problèmes qu'elles ont connus par rapport au crédit nous apportent de précieuses leçons. De plus, la Caisse traite de problèmes qui ont en grande partie débuté dans la vie civile.

Dans le rapport qu'il a présenté le 31 mars 1962, le conseil de direction fait remarquer «que l'explosion du crédit à la consommation

a connu de sérieuses répercussions financières dans un bon nombre de familles canadiennes.»

«Aucun problème n'est survenu dans les familles dont le chef connaissait la gestion de l'argent, était bien éduqué ou avait reçu un bon exemple de son père. D'un autre côté, lorsque le chef de famille n'a pas eu l'occasion d'apprendre les rudiments de l'administration d'un budget familial, il est devenu très souvent victime de méthodes de vente à haute pression et du crédit facile, facteur qui engendrait inévitablement le fardeau des dettes.

Plusieurs de ces familles ne connaissaient guère les taux d'intérêt, les frais de services, les ventes sous conditions, les comptes à crédit, les accreditifs automatiquement renouvelables et les autres modalités de financement que le consommateur doit connaître pour ne pas tomber dans les dettes.»

Les extraits suivants de deux rapports annuels récents qu'a publiés le conseil de direction de la Caisse illustrent bien les problèmes qui peuvent frapper les familles canadiennes de l'âge moderne:

1963: «De nouveau cette année, le nombre de demandes provoquées par l'émission d'un bref ou d'un jugement en raison de dettes s'est accru. Les créanciers semblent recourir plus que par le passé aux saisies, dont celle des salaires, à la reprise des biens ou à d'autres procédures pour le paiement des créances.»

1964: «Le coût de la vie a continué d'être un problème aux familles à faible revenu; le besoin d'assistance de ces familles a marqué notre principale activité.

Le requérant dont nous accueillons la demande est d'ordinaire bon citoyen. Il s'efforce de procurer à sa famille un bon mode de vie et très souvent son problème peut se régler par une aide financière, de même que par des conseils qui lui permettront de surmonter des troubles financiers de nature temporaire. La Caisse s'est efforcée d'aider de telles personnes lorsque, de toute évidence, elles voulaient s'aider elles-mêmes.»

On pourra juger de l'importance de la Caisse de bienfaisance de l'armée par le nombre de cas auxquels elle doit faire face en un an. Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1964, 3,142 octrois ont été approuvés, la plupart l'ayant été en raison de circonstances imprévues. Une aide financière a été prodiguée pour cause «de décès, de maladie, d'accident ou d'autres circonstances concernant la perte de revenu, des dommages à la propriété ou pour dettes flagrantes.» Bien que certains qui ont reçu l'aide de la Caisse sont déjà en difficultés financières, on voit quand même à diffuser des renseignements sur le besoin d'un budget, sur l'achat de biens de consommation, les ventes à crédit,

les emprunts, l'achat et la vente des automobiles, l'assurance et les plans d'épargne et l'on va jusqu'à procurer des conseils personnels dans le dessein d'empêcher des déboires d'ordre économique.

Il ne fait pas de doute qu'un bon nombre de familles, — surtout celles à faible revenu, — ont un criant besoin de conseils financiers. Ceux qui ne peuvent seuls régler le problème de leurs dettes ont besoin d'aide assurément, mais dans l'optique du consommateur et de la société, le besoin de conseils est fort urgent, avant de s'engager plus profondément dans un tel état. Le travail de prévention qu'entreprend la Caisse de bienfaisance de l'armée nous impressionne et nous sommes d'avis qu'il serait dans l'intérêt du public d'accorder une aide de cette nature aux familles dans le besoin.

Parce que ceux qui offrent de prêter de l'argent ou de vendre des marchandises sont intéressées ne sont pas en mesure de conseiller le consommateur, nous croyons que les organismes de bien-être pourraient se charger de procurer les conseils requis dans les collectivités. On s'efforcerait alors de bien faire comprendre comment on peut pousser le plus loin possible un budget restreint et ainsi diminuerait l'éventualité d'un recours «à un crédit convenable» lorsque les moyens de la famille ne le permettent pas.

Lorsque, d'une façon raisonnable, il a été convenu que le consommateur peut contracter un emprunt, alors se pose la question de savoir quelle forme de crédit lui convient le mieux. Cela tourne ordinairement autour des frais du prêt, dont on traite plus bas. Les conditions de l'emprunt, comportent un plus grand intérêt aux prêteurs qu'aux emprunteurs, sous réserve des frais de l'emprunt et des conséquences qui interviennent lorsque les versements sont en souffrance. Car en définitive, ce sont les méthodes de financement qui déterminent les frais réels de l'obligation (c'est-à-dire les intérêts et autres frais). Les sociétés de financement, les sociétés de petits prêts, les détaillants, de même que les banques et les caisses populaires, veulent tous accroître les prêts au consommateur, bien que certains soient plus sages que d'autres dans le choix de la clientèle.

LE COÛT DE L'EMPRUNT

Il faut payer pour emprunter, verser un loyer pour l'usage que l'on fait de l'argent d'un autre. C'est pourquoi les particuliers et les familles devraient marchander le loyer de l'argent, tout comme l'on fait de l'achat de marchandises et de services. Ce conseil nous est donné non seulement par l'Association des consommateurs du Canada, mais aussi par ceux qui offrent le crédit, nommément les sociétés de financement,

les prêteurs et les détaillants. Le besoin d'un prêt se rattache très souvent à une nécessité immédiate. Une fois résolu à emprunter, il convient de se demander s'il n'est pas plus avantageux de payer comptant, au moyen d'un emprunt ou de conclure une vente à crédit chez le détaillant. Un porte-parole de la Chambre de Commerce du Canada a donné à entendre que ce problème se résout en comparant les taux d'intérêt en jeu. La décision tournerait-elle vers une vente à crédit qu'il convient de tenir compte que la créance peut être transportée à une société de financement, créant ainsi une nouvelle obligation envers des tiers inconnus.

Si l'on convient d'emprunter l'argent pour payer comptant, il faut ensuite s'efforcer d'acheter à meilleur prix. Ceux dont le revenu est assez élevé et qui peuvent fournir des valeurs en nantissement sont dans une meilleure position. Évidemment ceux qui sont les plus aptes à acquitter leurs obligations sont pour les prêteurs les meilleurs risques. Même si les consommateurs obtiennent du crédit à un taux supérieur à celui dont jouissent les hommes d'affaires, ceux que l'on considère des risques de première qualité n'ont aucune difficulté à emprunter des banques. Ces derniers souvent ont plus que l'homme ordinaire de polices d'assurance dont la valeur de rachat peut servir à l'emprunt. Les taux d'intérêt des sociétés d'assurance sont, comme ceux des banques, assez favorables.

Ce sont toutefois des commodités auxquelles le grand peuple ne peut recourir. A l'exception de ceux qui sont membres d'une caisse populaire, le grand peuple doit s'adresser aux sociétés de financement ou aux prêteurs d'argent pour obtenir du crédit, mais à un fort taux d'intérêt.

Les principales raisons qui expliquent cet état de chose, c'est que les petits prêts entraînent de lourds frais d'administration. Et puisque ces prêts se font souvent sans garantie, on prétend les consentir à des risques considérables. De même dans les ventes à crédit les frais d'administration sont-ils élevés. Le tableau 12 nous en donne une idée.

Pour le commun des mortels, le coût d'un prêt en argent se traduit par un intérêt et, règle générale, telle est bien la désignation du coût pour l'homme d'affaires qui consent une hypothèque ou qui lui-même emprunte. Mais lorsqu'il traite avec un consommateur particulier, le mot «intérêt» est proscrit. On s'efforce tellement d'éviter de parler de taux d'intérêt qu'un représentant de certaines sociétés de financement nous a communiqué que dans leurs entreprises on parle d'affaires en fonction «du rendement par \$100 disponibles». Un membre du Comité a rapidement fait observer que cela équivalait à parler pourcentages. En traitant avec le consommateur, on a recours à une méthode distincte de calcul: tous les frais de l'emprunt sont groupés sous le vocable de frais de

service à l'égard de toute la transaction. La Commission royale de la Nouvelle-Écosse a vite remarqué que dans les transactions avec les consommateurs on abandonnait la vieille coutume pourtant universelle de désigner le rendement par un pourcentage, «facteur qui est bien la cause principale et directe de la confusion qui embrouille aujourd'hui le coût des emprunts et du crédit.»

TABLEAU 12

ESTIMATION DU POURCENTAGE ANNUEL DU COÛT DES PRÊTS
AUX CONSOMMATEURS

	Taux	
	Déclarés En %	Réels Pourcentage annuel
<i>Prêts en espèces</i>		
Banques à charte.....	6	9¼-11¼
Caisses populaires (Credit unions).....	1 par mois	8-10
Caisses populaires.....		6-8
Sociétés de prêts aux consommateurs (selon le montant; moins de \$1,500).....		15.24-24
Sociétés d'assurance-vie.....		6
<i>Achats à crédit</i>		
Sociétés de financement		
Autos neuves.....		12.5-18.8
Petits prêts.....		16-23
Détaillants.....		13-17 environ

SOURCE: Compilation établie au moyen de données provenant du département de la recherche de la Banque du Canada.

	Taux annuel approximatif —En %
Coopératives.....	6
Banques.....	6-12
Sociétés de financement.....	6-24
Sociétés d'escompte.....	18-60

La Commission royale de la Nouvelle-Écosse a précisé que, sans exception, tout Canadien désintéressé favorise la révélation du coût du crédit par la mention d'un taux d'intérêt. Pour les emprunts assujettis à la loi sur les petits prêts, tous les frais sont inclus dans le coût du prêt. L'opposition à appliquer une telle procédure aux prêts plus forts et aux ventes au détail «vient presque exclusivement de l'industrie, surtout des

plus fortes sociétés de financement qui vocifèrent et qui ont monté une forte campagne contre son recours».

Ceux qui s'engagent à verser des frais de financement ne sont pas en mesure d'en déterminer le coût lorsqu'on ne les renseigne pas sur la façon de les établir. Les représentants des sociétés de financement qui ont comparu devant nous ont estimé que 50 p. 100 du coût de financement vont à d'autres fins qu'à celle de l'intérêt. La délégation de la Chambre de Commerce du Canada nous a appris que «... la plupart des détaillants estiment que les deux tiers du coût (du crédit) vont à autre chose qu'à des intérêts, alors que le tiers se rapporterait au coût de l'argent. Les autres frais se partagent ainsi: juridique, personnel, location, téléphone, papeterie, enquête, perception, réserve pour mauvaise créance et le reste. Les frais d'une telle «indulgence», que l'on désigne intérêt, n'acquittent que le tiers du coût réel de la plupart des ventes à crédit».

Nul n'a prétendu que l'intérêt n'entre pas en jeu dans l'établissement du coût d'un prêt. Le professeur Ziegel nous a assurés que «aux yeux des économistes, l'intérêt signifie le coût de l'emprunt ou du crédit que l'on consent». Telle n'est toutefois pas l'interprétation juridique. Reconnaissant que d'autres frais que ceux des intérêts entrent en jeu, il semble convenable de tenter de les établir et de définir jusqu'à quel point ils entrent en ligne de compte dans les différents genres de crédit accordé aux consommateurs. Un technicien de la finance nous a déclaré que l'intérêt pur est la représentation économique de la valeur attachée à l'usage *per se* de l'argent. C'est la compensation acquittée pour satisfaire des besoins qu'autrement on pourrait obtenir en payant comptant. Dans une telle optique, l'intérêt pur existe véritablement, mais l'expression est néanmoins d'un usage commun lorsque d'autres facteurs entrent en ligne de compte dans un prêt. M. Irwin a déclaré: «C'est peut-être le rendement d'un Bon du Trésor du gouvernement qui se rapproche le plus de l'intérêt pur; les frais de service, le coût direct et les risques sont presque inexistants.»

Sauf pour le rare cas d'intérêt pur, «les frais d'emprunt» comprennent toujours, dans une certaine mesure, au moins trois des éléments suivants:

1. L'intérêt pur
2. Les risques
3. Les frais de service
4. Les dépenses directes (par exemple les frais judiciaires).

Si l'intérêt doit être considéré comme une simple compensation de la privation de l'usage de l'argent, présument le taux d'intérêt ne pourrait dépendre de celui qui emprunte. Le coût beaucoup plus élevé du prêt au consommateur doit se trouver dans les trois autres éléments. En ce qui touche le risque, il est vrai que les prêts au consommateur et le crédit au consommateur sont souvent octroyés sans garantie. Toutefois il ressort des pertes subies par les prêteurs que le risque est relativement faible; il n'est certainement pas suffisant pour expliquer la grande différence entre les frais des prêts au consommateur et les prêts commerciaux. Nous sommes d'accord avec la Commission royale de la Nouvelle-Écosse lorsqu'elle déclare que «les risques sont fortement exagérés dans le contexte moderne». On peut douter que le risque du prêteur soit plus grand (ou aussi grand) que celui qu'un acheteur non averti court lorsqu'il signe un engagement pour acheter des biens, peut-être de qualité douteuse, d'un établissement commercial dont il n'a peut-être jamais entendu parler auparavant.

«Les frais de service» ne sont jamais précisés et ils varient naturellement beaucoup. Quoique certains des services sont, tout le monde en convient, fournis pour la convenance du consommateur, d'autres, par exemple l'achat du contrat et l'enquête sur celui qui demande le prêt, vont vraisemblablement aider davantage le prêteur. Lorsqu'on a déclaré à un représentant de la Chambre de Commerce du Canada que «ce que vous dites c'est que le crédit est un service onéreux pour le client», la réponse fut: «C'est un service. Qu'il soit onéreux ou non, voilà un sujet à discussion.» Comme il n'y a pas de normes absolues en ce domaine, les opinions semblent être partagées en gros entre ceux qui sont dans le commerce des prêts et tous les autres membres de la collectivité. Il est significatif que le consommateur reçoit peu ou pas de renseignements sur lesquels il pourrait fonder un jugement raisonnable, et qu'il n'a pas le choix d'accepter ou de refuser, selon son désir, les services connexes des prêts.

Les frais directs, y compris les honoraires judiciaires font partie des frais globaux des prêts. Dans le cas des compagnies de finance et des prêteurs, les frais de ce genre ainsi que ceux des enquêtes sur la situation des particuliers, devraient baisser sensiblement, par suite de la normalisation des transactions et par le fort volume d'affaires transigées avec des personnes déjà inscrites dans les livres. (voir page 58).

Dans le domaine du crédit au détail, les grands magasins devraient rarement faire des frais judiciaires onéreux à propos des comptes de particuliers. La vente d'automobiles doit entraîner des frais considérables,

mais il ne devrait pas être difficile de rendre compte des frais et dépenses judiciaires nécessaires de la même façon que dans les transactions d'hypothèques et autres.

En conclusion, nous dirons qu'il y a de bonnes raisons pour qu'on exige des taux d'intérêts plus élevés du consommateur qui emprunte que de l'homme d'affaires, mais que nous ne voyons pas pourquoi l'écart doit être si grand. Si les prêteurs refusent de divulguer les divers éléments des frais des prêts au consommateur, nous ne pouvons qu'en conclure qu'ils exigent un intérêt plus élevé qu'il n'est justifiable économiquement. Un porte-parole des compagnies de finance a défendu leur opposition à divulguer les taux d'intérêt en faisant valoir que «les gens seraient portés à y regarder deux fois». Cette déclaration a amené un de nos membres à faire remarquer que ce serait une bonne chose à tout point de vue.

HONNÊTETÉ ET VÉRACITÉ

Le Comité a armé sa foi dans l'honnêteté et la véracité inhérentes du Canadien moyen. Nous incluons à la fois les hommes d'affaires particuliers et le grand public, qui ne forment d'aucune façon des groupes qui s'excluent l'un l'autre. Tous les travailleurs sont les consommateurs et la plupart des consommateurs adultes sont des travailleurs. Tous les hommes d'affaires font partie du grand public mais seulement une minorité du grand public est composée d'hommes d'affaires ou même d'hommes qui sont au courant des méthodes d'affaires.

EMPRUNTEURS

Les prêteurs nous apprennent que le manquement des emprunteurs de payer comme ils l'avaient promis provient non pas tant de l'irresponsabilité ou de la supercherie du débiteur que de changements imprévus dans sa situation tels que son mauvais état de santé ou la perte de son emploi, facteurs qui le mettent dans l'impossibilité de remplir son engagement. D'autres témoignages, en particulier ceux des caisses populaires et des assistants sociaux, mettent en relief le rôle que la mauvaise compréhension d'une transaction peut jouer dans l'orientation du débiteur vers le désastre.

Un comité qui a comparu devant la Commission royale de la Nouvelle-Écosse, au nom de la section locale de la Credit Grantors Association of Canada, du comité du commerce au détail du Halifax Board of Trade et du Halifax-Dartmouth Credit Exchange, a déclaré en faisant écho à l'expérience de ces organismes que «l'octroi irresponsable de crédit et de prêt avait causé autant de trouble que les emprunts et les

achats irresponsables». Néanmoins, d'après l'expérience des exécutants de la Loi sur les petits prêts (la seule source de renseignements sur une longue période pour les consommateurs qui empruntent par tout le Canada), les prêteurs assujettis à cette loi contreviennent rarement à ses dispositions. Règle générale, les infractions venaient de malentendus plutôt que d'un contournement délibéré de la loi. Mais même si nous acceptons le fait que les emprunteurs disent généralement la vérité et que la plupart des prêteurs exercent un commerce légitime selon l'éthique, tous admettent qu'il y a encore lieu d'améliorer les pratiques de prêt au consommateur.

Les hommes d'affaires s'intéressent légitimement à la répression des pratiques qui donnent une mauvaise réputation à leur commerce ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité de leurs méthodes. Les exploitants légitimes dans le domaine des petits prêts ont bien accueilli la Loi sur les petits prêts qui a fait tant pour les débarrasser de la réputation défavorable qu'avaient les prêteurs d'argent. Évidemment, une bonne partie des ressources des prêteurs d'argent est consacrée à la sélection des risques et à la surveillance des prêts en leur nom. Cela aide à expliquer les pertes très petites qu'occasionnent les mauvaises créances aux banques, aux compagnies de finance, aux grands magasins, aux autres établissements commerciaux de détail et même aux compagnies de prêt au consommateur qui font surtout affaires avec les groupes de personnes à faible revenu. Les représentants de ces institutions nous ont déclaré que les pertes qu'elles subissent sur les prêts qu'elles accordent, sont presque aussi petites que celles des coopératives de crédit qui ont pourtant l'avantage incontestable de connaître personnellement chacun de leurs emprunteurs qui sont aussi leurs prêteurs. La moyenne des pertes subies par ces diverses sociétés prêteuses est en général relativement peu élevée; elle varie de $\frac{1}{2}$ à 1 p. 100. Il est donc évident que les intérêts des bailleurs de fonds sont bien protégés.

L'un des rôles du gouvernement est de protéger les membres les plus faibles de la société. Dans le cas de transactions entre les sociétés et les hommes d'affaire, d'une part, et l'homme moyen, d'autre part, il n'existe aucun doute concernant lequel des deux groupes se trouve dans une situation de moindre pouvoir de marchandage. Bien que quelques abus aient été cités devant le Comité, nous en avons appris beaucoup plus à ce sujet par les rapports concernant des cas particuliers qui ont été portés à l'attention des organismes provinciaux chargés de ce genre d'enquête. Il semble que ce soit dans les domaines de la vente d'automobiles d'occasion et de la vente de porte en porte que les abus sont les

plus fréquents; le fait que la pratique d'unifier ou de refinancer les dettes devient de plus en plus commune nous est aussi une cause d'inquiétude, mais nous en avons parlé à un autre chapitre. Il semble que les modes de ventes au détail subissent des changements qui peuvent profiter à certains hommes d'affaire tandis qu'ils portent atteinte aux intérêts des autres. La question des deuxièmes hypothèques, bien qu'il ne soit pas dans nos attributions de l'étudier, se rattache à la question du crédit au consommateur lorsque, comme cela arrive parfois, l'hypothèque sert à payer les marchandises dont le consommateur a besoin. Il est une autre pratique courante aux États-Unis qui commence à faire son apparition chez nous; c'est la vente sous forme d'un marché global d'une cuisinière, d'un réfrigérateur et d'une sécheuse, en même temps que la maison tous ces articles sont des marchandises qui durent des années et qui constituent une partie considérable des achats à crédit du consommateur. Si nous tenons pour certain que les divers secteurs des affaires travaillent dans leurs propres intérêts, il reste constant que l'homme moyen est appelé à prendre des décisions de plus en plus difficiles et que le consommateur a de plus en plus besoin de conseils et de protection.

ANNONCES PUBLICITAIRES

Les porte-parole des organismes sociaux ont depuis longtemps demandé que la publicité pour les petits prêts soit soumise à un règlement, mais jusqu'à ces derniers temps, les compagnies ont prétendu que leur publicité avait pour seul objectif de faire savoir au public qu'il leur est possible de faire des emprunts, non pas de les y pousser. C'est un argument qu'il est, de nos jours, difficile de prendre au sérieux, car nous sommes constamment bombardés de publicité du genre de «visitez maintenant les pays lointains et payez plus tard» ou «venez voir le bienveillant Bob Adams qui se chargera d'unifier vos dettes.» Le principe de l'agent publicitaire «ne pas vendre le bifteck, vendre la friture» et le désir du consommateur d'acheter un bon bifteck sont fondamentalement opposés. De nos jours, les agents publicitaires attirent les consommateurs en leur répétant continuellement combien il est important qu'ils achètent tel article ou qu'ils entreprennent tel voyage s'ils veulent être comme les autres. Les enfants et les jeunes personnes sont particulièrement sensibles à ce genre de publicité et les parents sont naturellement influencés par les désirs de leur famille tout autant que par ses besoins matériels réels.

Les gens candides sont une proie facile pour le vendeur qui a recours à des méthodes originales de commercialisation telles que les offres de marché global, les offres spéciales, les primes et les services de

tous genres qu'il fait miroiter à leurs yeux comme autant de moyens d'étirer un revenu étriqué. Le jet continu d'arguments persuasifs que déversent la télévision, la radio, les revues, les journaux, les panneaux publicitaires et qui nous atteint même par le courrier, est devenu un des éléments importants de notre entourage.

On peut difficilement dire que la situation actuelle est juste, où l'homme de la rue doit résister aux psychologues les plus distingués qui s'efforcent de trouver le défaut de sa cuirasse; d'autre part, il serait difficile d'établir des règles qui régiraient le doux art de la persuasion. Cependant, lorsqu'il s'agit de publicité mensongère et trompeuse les autorités responsables de la protection du public crédule doivent agir. L'Association des détaillants s'inquiète des méthodes employées par certains détaillants qui «continuellement et de propos délibérés font de la publicité en présentant leurs produits sous un faux jour». Un des représentants de l'Association qui a témoigné devant le Comité, a dit récemment aux journaux que bien que seul un petit nombre de détaillants font de la publicité mensongère, la «réputation de fourberie» rejaillit sur les milliers de commerçants respectueux de la loi qui s'efforcent de mener une entreprise honnête. Les membres de l'Association disent qu'ils sont heureux d'affronter une concurrence loyale mais qu'ils souffrent de la concurrence que leur font quelques commerçants malhonnêtes qui offrent des affaires d'or dont le public ne profite jamais.

Des exemples concrets de publicité mensongère ont été portés à la connaissance du Comité. Une annonce publicitaire laissait entendre que toute personne qui achèterait un meuble de machine à coudre obtiendrait une machine gratuitement; le prix indiqué pour la machine et le meuble ensemble était le même que celui qui était indiqué pour le meuble seul. Une autre annonce induit les clients éventuels à croire qu'en se montant une discothèque, il leur est possible d'obtenir un stéréophone gratuitement. Le prix indiqué pour 62 disques était de \$4.98 le disque. Seulement voilà, 15 d'entre eux se vendaient à ce prix sur le marché, 17 se vendaient pour le prix de \$1.98 ou \$2.98 et le reste du lot était composé de disques qui ont cessé d'être enregistrés. Vient ensuite une offre de vente d'une argenterie de table valant \$180 pour le prix de \$69.95, sur présentation d'un «coupon cadeau pour bon crédit» de \$110. Le reliquat à payer était exorbitant si l'on tient compte de la qualité inférieure de la marchandise.

Il y a déjà bien longtemps que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a établi des règlements concernant la commercialisation et la publicité en ce qui a trait aux produits et aux services

qui touchent de près aux questions de santé et de sécurité; de plus, toutes les nouveautés dans ce domaine sont constamment surveillées. Il existe des règlements sur les poids et mesures dont le but est de prévenir l'emploi d'emballages trompeurs et frauduleux. Mais le public demande avec insistance qu'une protection plus complète lui soit donnée, non seulement contre les produits dangereux et contre la vente à faux poids mais aussi contre la publicité foncièrement mensongère et frauduleuse. L'Association des détaillants aimerait que l'organisme du gouvernement fédéral chargé de l'application de la Loi sur les coalitions et les prix raisonnables réglemente les méthodes publicitaires tout comme le fait la *Federal Trade Commission* aux États-Unis, qu'on lui donne le pouvoir de signifier aux personnes qui font de la publicité mensongère, de cesser de le faire ou de renoncer à toute publicité.

Un expert conseil en assurance a exprimé récemment le genre d'inquiétude qu'est sûr d'avoir tout homme d'affaires dont les principes sont solides, lorsque les normes de bonne conduite de sa propre sphère d'action sont violées. Il a fait remarquer que les méthodes de publicité et de vente auxquelles ont recours certaines sociétés d'assurance-accidents et d'assurance-santé «sont un exemple d'une de ces nombreuses façons d'agir qui sont peut-être légales mais qui violent certainement toutes les règles de la morale». Il a ensuite ajouté: «Les conditions des polices d'assurance, même lorsque l'assureur s'efforce dans la mesure du raisonnable de les rendre aussi claires que possible à l'assuré, sont déjà une source de difficultés. Mais pour une société sans éthique professionnelle la tentation de profiter du manque de connaissances de l'assuré est irrésistible; il lui est relativement facile de formuler sa publicité et ses polices d'assurance de façon à prendre au piège le client imprudent, sans vraiment violer la loi.¹»

Un représentant de l'Association des détaillants de l'Ontario a manifesté une inquiétude semblable concernant la sauvegarde des normes d'éthique professionnelle lorsqu'il a comparu devant le Comité. Il a parlé des méthodes malhonnêtes de publicité qui suggèrent au consommateur qu'il n'aura aucun acompte à verser et qui essaient de lui donner l'impression qu'il peut acheter à crédit sans qu'il lui en coûte un sou de plus. Il estime que toute personne qui fait ce genre de publicité devrait être forcée, en vertu de la loi, de dévoiler au client quel sera le coût global de l'article.

Quelqu'un a aussi critiqué les méthodes de ceux qui font de la publicité pour les prêts en numéraire de façon telle que le client sans

¹ «*Insurance Ethics—From the Inside Looking Out*», Henry K. Dule, CPCU, CLU; *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, janvier 1966, pp. 102-107.

méfiance ne se rend pas compte de ce qu'il lui en coûtera de faire un emprunt. Un professeur a parlé devant le Comité de la nécessité d'établir un règlement concernant les méthodes publicitaires des banques. Il aimerait que les banques soient obligées de dévoiler dans leurs annonces publicitaires le coût réel de l'emprunt, exactement de la même façon qu'elles le font dans le contrat de prêt.

Plusieurs témoins ont insisté sur le fait que toute publicité portant sur les frais, de la part des personnes qui font crédit, qu'il s'agisse de prêt en numéraire ou de vente de marchandises, devrait être obligé de déclarer le montant total des frais sous forme de pourcentage annuel et en dollars et cents. C'est là un élément nécessaire du concept de la divulgation totale des frais, non seulement à ceux qui sont sur le point de contracter des obligations pécuniaires, mais à tous les Canadiens. Il n'y a que si le consommateur comprend parfaitement à quoi il s'engage qu'il peut décider librement et rationnellement si la situation pécuniaire est suffisamment solide pour qu'il puisse se charger d'une dette. La liberté de choisir, parmi plusieurs types de crédit, celui qui est le mieux adapté à ses moyens, dépend évidemment d'une présentation en termes simples et uniformes du détail des frais.

APPENDICE n° 1
SÉNATEURS ET MEMBRES DU PARLEMENT
QUI ONT SIÉGÉ AU COMITÉ
DURANT L'ENQUÊTE SUR LE CRÉDIT AU CONSOMMATEUR
(Novembre 1963 à avril 1966)

Pour le Sénat:

Les Honorables Sénateurs

Bouffard (Décédé)	Lang
*Croll (<i>Coprésident</i>)	*McGrand
Davey	Robertson (Kenora-Rainy River)
Deschâtelets	(Décédé)
*Gershaw	*Smith (Queens-Shelburne)
Hastings	Stambaugh (à la retraite)
Hayden	*Thorvaldson
*Hollett	Urquhart
*Irvine	*Vaillancourt—17.

Pour la Chambre des communes:

Messieurs:	M ^{lle} Jewett
Allmand	Messieurs:
Andras	Lachance
Basford (<i>Coprésident</i>)	Lefebvre
*Bell (Saint-Jean-Albert)	Kindt
*Cashin	*Macdonald (Rosedale)
Chrétien	*Mandziuk
*Clancy	Marcoux
*Coates	*Matte
Côté (Longueuil)	*McCutcheon
*Crossman	*Nasserden
*Deachman	Olson
Drouin	Orlikow
Duquet	Otto
Gauthier	Pennell (Hon. L.)
Greene (Hon. J. J., <i>Coprésident</i>)	Pugh
Grégoire	*Ryan
Gundlock	Saltsman
Hales	*Scott
Irvine	*Vincent—38.

*Ont servi durant toute l'enquête sur le crédit au consommateur.

APPENDICE n° 2
LISTE DES TÉMOINS

Date de comparution	Nom	Titre	Organisme
1. les 2 et 9 juin 1964.....	Kenneth R. MacGregor.....	Surintendant des assu- rances à l'époque.....	Département des Assu- rances du Canada
2. le 9 juin 1964.....	H. A. Urquhart.....	Agent d'administration.....	
3. le 16 juin 1964.....	Gerald K. Bouey.....	Chef de la section de recherches	Banque du Canada
4. le 23 juin 1964.....	{ John M. Hallinan.....	Gérant général.....	Ligue ontarienne des <i>Credit Unions</i>
5.	{ John H. F. Burton.....	Contrôleur adjoint des examens.....	
6. le 7 juillet 1964.....	{ J. M. Bentley.....	Président.....	Fédération canadienne de l'agriculture
7.	{ David Kirk.....	Secrétaire exécutif.....	
8.	{ Lorne W. J. Hurd.....	Secrétaire exécutif adjoint.....	
9. le 14 juillet 1964.....	{ Robert Ingram.....	Gérant des opérations pour le Canada.....	Association nationale canadienne des <i>Credit Unions</i>
10.	{ Robert Davis.....	Expert en législation de la Ligue.....	
11. le 20 octobre 1964.....	{ Madame V. Wilson.....	Présidente du Comité sur le planning et l'organisation.....	Association des con- sommateurs du Canada
12.	{ Madame A. G. Brewer.....	Conseil consultatif national et ancienne présidente de la publicité.....	
13. le 27 octobre 1964.....	{ G. Egerton Brown.....	Directeur et président sortant du Conseil exécutif.....	Chambre de commerce canadienne
14.	{ Paul Beaudoin, C.A.....	Membre.....	
15.	{ W. F. Corning.....	Assistant à la recherche	
16. le 27 octobre 1964 et le 23 mars 1965	Keith MacDonald.....	Membre.....	Chambre de Commerce canadienne et le Conseil sur les ventes au détail du Canada
17. le 27 octobre et le 17 novembre 1964; le 9 mars 1965	N. Liston.....	Membre.....	
18. le 10 novembre 1964.....	M. Jacob S. Ziegel.....	Professeur agrégé de droit	Université de Saskatchewan
19. le 17 novembre 1964 et le 9 mars 1965	{ A. J. McKichan.....	Gérant général.....	Conseil sur les ventes au détail du Canada
20.	{ J. W. Erwin.....	Membre.....	
21.	{ H. A. Simmons.....	Membre.....	
22. le 9 mars 1965.....	{ Paul Harrison.....	Membre.....	Bureau familial du Grand Winnipeg
23.	{ W. G. Upshall.....	Membre.....	
24. le 1 ^{er} décembre 1964.....	{ S. J. Enns.....	Député, (Portage- Neepawa).....	Bureau familial du Grand Winnipeg
25.	{ Daniel B. Fenny.....	Représentant du Bureau	

LISTE DES TÉMOINS (Fin)

Date de comparution	Nom	Titre	Organisme
26. le 8 décembre 1964.....	André Laurin.....	Conseiller technique des services éd., Section du budget familial	Conseil national des Trade Unions
27. le 15 décembre 1964.....	{ Emile Girardin.....	Président.....	} La Fédération des Caisses pop. Desjardins adjoint.....
28.	{ Paul-Émile Charron.....	Directeur général adjoint.....	
29. le 23 février 1965.....	Douglas D. Irwin, C.A.....	Conseiller financier...	Ontario Select Committee sur le crédit au consommateur
30. le 16 mars 1965.....	{ Don Rolling.....	Gérant adjoint.....	} Association des marchands au détail du Canada Inc.
31.	{ W. W. Boys.....	Second vice-président, Ass. Dom.....	
32.	{ Vincent R. Deir.....	Directeur, Association ontarienne.....	
33. le 23 mars 1965.....	{ Peter Paul Saunders.....	Président.....	} Conseil fédéré des compagnies de finance sur les ventes
34.	{ G. E. Trudeau.....	Directeur.....	
35.	{ J. Johnstone.....	Président du Comité juridique et législatif.....	
36.	{ W. Watson Evans.....	Vice-président.....	
37.	{ Dr J. Singer.....	Directeur de la recherche et conseiller économique.....	
38.	{ E. Michael Howarth.....	Vice-président exécutif.....	
39.	{ Kenneth Inch.....	Membre.....	
40. le 30 mars 1965.....	{ J. T. Wood.....	Président.....	} Association des prêts au consommateur du Canada
41.	{ J. S. Land.....	Ancien président.....	
42.	{ E. J. Hendrie.....	Ancien président.....	
43.	{ R. A. Mackenzie.....	Membre.....	
44.	{ R. G. Miller.....	Membre.....	
45.	{ Helmut Miller.....	Membre.....	
46.	{ R. W. Stevens.....	Conseiller juridique.....	
47.	{ F. C. Oakes.....	Président, Relations extérieures.....	
48. le 21 avril 1966.....	Dan McCormack.....	Vice-président et gérant général	Carling Acceptance Limited

APPENDICE n° 3

BILLS DÉFÉRÉS AU COMITÉ

Peu après l'établissement du Comité mixte sur le crédit au consommateur par la 26^e législature, onze bills qui se trouvaient déjà au *Feuilleton* nous furent référés pour étude. Tous sauf un — le bill bien connu sur la divulgation qui a été introduit au Sénat à plusieurs reprises depuis 1960 — provenaient de la Chambre des communes. Certains de ces bills ont changé de parrains au cours de l'existence du Comité, et quelques bills nouveaux nous ont été déférés par la suite. Il arrive parfois qu'un bill identique, réintroduit dans une nouvelle session, soit déféré de nouveau au Comité; il y a d'autres cas où un bill qui a été introduit au Parlement à plusieurs reprises sans modifications substantielles, ne nous a été déféré qu'une fois seulement.

Les bills qui ont été étudiés par le Comité (14 en tout une fois les doubles éliminés) sont énumérés ci-après dans l'ordre où ils nous ont été soumis officiellement. On trouvera une brève explication de chaque bill et certains commentaires d'ordre général.

Bill déféré par	Titre et objet	Parrain ou parrains
26 ^e législature	(1) Loi pour pourvoir à la divulgation de renseignements quant aux coûts du financement.	le sénateur Croll
	Toute personne qui fait affaire de donner du crédit au consommateur serait requise de divulguer par écrit au consommateur le coût total de son service, exprimé à la fois en termes du prix payable en une fois et en termes d'intérêt annuel simple.	
	(2) Loi pour modifier la Loi sur les faillites (assignations des salariés)	M. Gilbert (Broadview)
	Décrit une procédure qui permettrait d'accorder aux salariés couverts de dettes une prolongation allant jusqu'à trois ans ou plus à la discrétion de la cour, au prix d'une discipline de contrôle budgétaire, pour rembourser leurs dettes à 100 p. 100. Prévoit également certains redressements dans les cas de transactions exorbitantes.	et M. Orlikow (Winnipeg- Nord)
	(3) Loi pour modifier la Loi sur les petits prêts (publicité)	M. Orlikow
	Obligerait les détenteurs de permis qui publient le montant des paiements mensuels ou périodiques de déclarer quel est le coût en termes de pourcentage annuel.	

Bill d'été par	Titre et objet	Parrain ou parrains
26 ^e législature (suite)	(4) Loi pour amender la Loi sur les petits prêts (taux d'intérêt)	M. Orlikow et M. Gauthier (Roberval)
	Le taux d'intérêt ou le «coût du prêt» serait réduit de 2 à 1 pour cent par mois sur toute partie du principal qui reste à payer, pourvu qu'elle soit inférieure à \$300.	
	(5) Loi pour pourvoir au contrôle du crédit au consommateur	M. Scott (Danforth)
	Prévoit la divulgation du taux d'intérêt réel imposé sur la vente de la propriété mobilière ou immobilière, de même que la limitation de l'intérêt à 10 pour cent par année.	
	(6) Loi pour modifier la Loi sur les lettres de change et la Loi sur l'intérêt (les ventes à tempérament en dehors des magasins)	M. Orlikow
	Un amendement à la Loi sur les lettres de change accorderait au consommateur trois journées entières pour annuler toute lettre ou billet donnés en garantie collatérale dans le cas de ventes faites dans sa demeure ou ailleurs que dans des magasins. La modification de la Loi sur l'intérêt obligerait le vendeur à inclure une clause à cet effet dans le contrat.	
	(7) Loi pour modifier la Loi sur les lettres de change (achats à tempéraments)	M. Peters (Timiskaming)
	L'objet est de permettre aux personnes qui consentent des lettres de change ou des billets lors de transactions de crédit au détail de se défendre contre les détenteurs subséquents en exigeant que soit indiqué sur la face du billet qu'il s'agit d'une transaction au détail.	
	(8) Loi pour modifier la Loi sur l'intérêt	M. Orlikow, M. Leduc (Gatineau) et M. Allard (Sherbrooke)
	Il est proposé que l'intérêt soit limité à 12 pour cent.	
	(9) Loi pour modifier la Loi sur l'intérêt (application de la Loi sur les petits prêts)	M. Martin (Timmins)
	Limiterait les taux d'intérêt en général à ceux prévus par la Loi sur les petits prêts à moins d'exceptions prévues par la loi.	
	(10) Loi pour pourvoir au contrôle de l'emploi des lettres de change collatérales et des billets dans les transactions de crédit au consommateur	M. Ryan (Spadina)

Bill déféré par	Titre et objet	Parrain ou parrains
26 ^e législature (fin)	Les consommateurs qui signent des billets promissaires comme garanties collatérales dans des transactions de crédit seraient prévenus qu'ils peuvent être responsables vis-à-vis les détenteurs subséquents de bonne foi. Les taux d'intérêt seraient limités à 1 pour cent par mois sur le principal jusqu'à concurrence de \$500 et à un demi de 1 pour cent sur toute balance inférieure à \$500.	
	(11) Loi pour modifier la Loi sur les enquêtes sur les coalitions (le financement des ventes captives)	M. Noble (Grey-Nord)
	Empêcherait la pratique du financement des ventes «captives» par les manufacturiers ou les distributeurs de produits ou les compagnies de financement des ventes qui s'y rattachent, et permettrait ainsi aux clients de faire leurs achats au sien d'un marché libre et compétitif.	
27 ^e législature	(12) Loi pour modifier la Loi sur les Poids et Mesures (empaquetage de bonne foi)	M. Orlikow
	Ce bill vise à assurer que l'acheteur au détail de produits empaquetés est suffisamment informé du poids et de la mesure du contenu.	
	(13) Loi pour modifier la Loi sur les petits prêts (taux d'intérêt)	M. Allard
	La limite supérieure des prêts auxquels la Loi sur les petits prêts s'applique serait augmentée de \$1,500 à \$5,000. Pour les prêts de plus de \$1,000 le taux d'intérêt serait réduit à un demi de 1 pour cent par mois sur la balance non-payée.	
	(14) Loi pour modifier la Loi sur les prêts aux petites entreprises (camionnage)	M. Leblanc (Laurier)
	«Camionnage» serait ajouté à ce qui constitue une entreprise commerciale. La définition de «petite entreprise commerciale» serait étendue afin d'inclure une entreprise commerciale avec revenu brut estimatif de \$300,000 au lieu de \$250,000.	

OBSERVATIONS AU SUJET DES BILLS

DIVULGATION

Une de nos principales recommandations s'accorde à tout prendre avec les dispositions du bill que le Sénat a adopté stipulant la divulgation par écrit du coût global du crédit au consommateur, à la fois par la mention de la somme totale des frais et du taux annuel de l'intérêt simple. Le bill fait suite à un premier bill analogue présenté à la Chambre Haute en 1960 que l'on a modifié puisque l'on a pourvu autrement à certaines des premières dispo-

tions. La revision de la Loi sur les banques, entreprise à la suite de la Commission royale sur les affaires de banque et la finance, signifie que les banques battront désormais la marche en divulguant intelligemment à leurs clients le coût total d'un emprunt. Le parrain de longue date du bill dont les principes s'appliquent à toutes les institutions prêteuses a fait remarquer: «Nous pouvons nous attendre et ne devons rien accepter d'autre que les prêteurs se conformeront à ces dispositions.»

Une des dispositions du bill sur la divulgation présenté à la Chambre des communes dépasse nos attributions en ce qu'elle traite de ventes immobilières, alors que nous traitons de crédit au consommateur. Une autre disposition imposerait aux maisons de petits prêts l'obligation de révéler dans leur réclame le coût des prêts. Nous approuvons les fins que poursuit le bill et l'une de nos recommandations en fait foi.

L'INTÉRÊT

Les témoignages en faveur de la baisse des taux d'intérêt ne manquent pas. Trois députés ont présenté chacun un bill dans le dessin de modifier la loi sur l'intérêt de façon à le plafonner à 12 p. 100 par an. Un autre bill appliquerait à d'autres sortes de prêts les taux afférents à la loi sur les petits prêts. Trois bills distincts proposent de diminuer les taux d'intérêt requis en vertu de la loi sur les petits prêts, l'un étendant la portée de la loi aux prêts de \$5,000 et moins, projet qui a reçu beaucoup d'appuis et que nous avons consigné dans nos recommandations.

Deux autres bills qui traitent de divulgation et d'achats à crédit font également état des restrictions à apporter aux taux d'intérêt. Le Comité a étudié ces propositions, de même que d'autres qu'on a formulées au cours des séances qu'il a tenues. Nous recommandons l'imposition de certaines restrictions et nous avons tenu compte d'une façon toute spéciale de l'importance d'assurer aux salariés à faible revenu l'accès au crédit à un taux raisonnable, à des fins de nécessités essentielles.

CESSION DE CRÉANCES

De récentes modifications apportées à la loi sur la faillite permettent l'institution de moyens en vertu desquels les salariés pourront acquitter leurs dettes sans faire de sacrifices très lourds. C'est l'essence même d'un projet de loi qu'on nous a communiqué.

BILLETS ET FACTEURS SERVANT AUX TRANSACTIONS À CRÉDIT

L'un des bills qu'on nous a présentés exige que les billets et facteurs servant aux transactions à crédit doivent constituer un avertissement des circonstances que l'acheteur peut encourir. Un autre avertirait le consommateur qu'une fois signé un document, celui-ci pourrait être vendu à un tiers envers qui il n'aura aucune réclamation. Une de nos recommandations pourvoit à la suppression de telles méthodes indésirables.

FINANCEMENT EXCLUSIF DE VENTES

Le Comité est d'avis que tout client doit être libre de profiter de la concurrence et nous croyons qu'une de nos recommandations fait état d'une telle fin.

VENTES À DOMICILE

Nous recommandons, dans le cas de ventes que font les agents ambulants, qu'un certain « temps de méditation » soit accordé pour changer d'idée, avantage que plusieurs personnes autorisées ont proposé et que prévoit un des bills qu'on nous a soumis.

EMBALLAGE RÉVÉLATEUR

Bien que nous nous accordons avec le principe du bill, il convient plutôt à un rapport que l'on ferait sur le crédit au consommateur (prix).

LES PETITES ENTREPRISES

Ce sujet n'entre pas dans nos attributions.

ÉTAT ACTUEL DE LA LOI

Notre travail nous a persuadés de la vérité d'une déclaration énoncée lors de la création du Comité, nommément: « Il y a lieu d'entreprendre une consolidation des lois qui s'y rapportent. » Après avoir consacré plusieurs mois à l'étude du sujet, un de nos membres les plus compétents a fait part à la Chambre des communes « du besoin d'une action complémentaire et concurrente entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le dessein de protéger les consommateurs . . . » Des progrès considérables ont été faits dans cette voie, comme en font foi plusieurs chapitres du rapport. Mais il reste encore beaucoup à faire dans ce genre d'affaires où tant de transformations rapides se produisent.

APPENDICE n° 4

BIBLIOGRAPHIE

1. Compte rendu des délibérations du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'enquêter sur le crédit au consommateur, 1964-66, Imprimeur de la Reine, Ottawa.
2. Rapports annuels du surintendant des assurances du Canada, les Compagnies de petits prêts et les prêteurs d'argent qui détiennent des permis en vertu de la Loi sur les petits prêts 1939, 1940 à 1964, Imprimeur de la Reine, Ottawa.
3. Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les banques et le commerce en ce qui concerne les compagnies de petits prêts, n° 14, 1^{er} juin 1938, Imprimeur de la Reine, Ottawa.
4. Publications diverses, annuels et autres, du Bureau fédéral de la statistique sur le crédit au consommateur, Imprimeur de la Reine, Ottawa. A noter particulièrement le rapport mensuel sur les statistiques du crédit, Catalogue n° 61-604.
5. Rapport de la Commission royale d'enquête sur les activités bancaires et la finance, 1964, Imprimeur de la Reine, Ottawa.
6. Poapst, J. V., *Consumer Survey*, étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur les activités bancaires et la finance, 1965, Imprimeur de la Reine, Ottawa.
7. Urquhart, M. C. and Buckley, K. A. H., éditeurs, *Historical Statistics of Canada*, 1965, Presses de l'Université de Cambridge.
8. Rapport final de la Commission royale d'enquête sur le coût des emprunts d'argent, le coût du crédit et sujets connexes dans la province de Nouvelle-Écosse, 1965, Imprimeur de la Reine, Halifax.
9. Rapport final du Comité spécial de la Législature de l'Ontario sur le crédit au consommateur, *Sessional Paper* n° 85, 10 juin 1965.
10. Ziegel, Jacob S., «Retail Instalment Sales Legislation: A Historical and Comparative Survey»; *University of Toronto Law Journal*, 1962, Vol. XIV, n° 2, pp. 143-175.
11. Ziegel, Jacob S. and Olley R.E. éditeurs, *Consumer Credit in Canada*, compte rendu d'une Conférence sur le crédit au consommateur, les 2 et 3 mai 1966, Université de Saskatchewan, Saskatoon, Canada. A noter particulièrement les travaux des Professeurs Fortin and Neufeld.
12. Juster, Francis Thomas, et Shay, Robert P., *Consumer Sensitivity to Finance Rates*, National Bureau of Economic Research, 1964, New York.
13. «Ethics in America: Norms and deviations», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, janvier 1966.
14. Rapports annuels du *Army Benevolent Fund*, 1962-64, Ottawa.
15. Bill S-17, Loi pour modifier la Loi sur les Faillites, adoptée par le Sénat, le 26 mai 1966, Imprimeur de la Reine, Ottawa. Voir partie X.
16. Bill C-222, Loi sur les banques et les activités bancaires, première lecture, 7 juillet 1966.
17. Le Procureur général de l'Ontario vs *Barfried Enterprises Limited*, *Canada Supreme Court Reports*, 1963, p. 570.

INDEX

	PAGE
Réclame.....	4, 13, 55, 60, 64, 92-94
Fonds de bienfaisance de l'Armée.....	84-85
Banque du Canada.....	23, 47, 79
Loi sur la faillite, procédure relative au remboursement convenable des dettes.....	6, 14
Affaire Barfried.....	1, 2, 65
Billets et effets de commerce dans les transactions à terme doivent être indiqués comme tels.....	5
Caisses populaires.....	7, 42-44
Chambre de commerce du Canada.....	49, 50, 86, 88, 89
Association canadienne de prêts au consommateur.....	51, 83, 84
Fédération canadienne de l'agriculture.....	11, 21, 49, 56-57
Financement inconditionnel des ventes.....	5
Pratiques des agences de perception.....	6, 57, 59, 82
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.....	5, 93
Conclusions.....	3, 8-30
Accords de ventes conditionnelles.....	14, 59
Confédération des Syndicats nationaux.....	19, 49, 55-56
Consolidation des dettes.....	13-14, 51, 71-74
Questions constitutionnelles.....	1-2, 37, 42
Contrôle du crédit au consommateur.....	46, 47, 79, 80
Crédit au consommateur, définition.....	32
Association canadienne des consommateurs.....	28, 49, 54
Comités conjoints continus, proposition de Sénat et Chambre des communes.....	8
Niveau technique.....	8
Période de réflexion.....	5, 54, 59
Conseils (voir éducation et conseils)	
<i>Credit Union National Association</i>	11, 44, 60
Syndicats de crédit (<i>Credit Unions</i>).....	7, 42-44, 67
Crédit cyclique (voir crédit automatiquement renouvelable)	
Dandurand, sénateur.....	38, 41
Desjardins, Alphonse.....	42-43
Divulgateion.....	3, 9, 10, 11, 15, 19, 47-48, 50, 52-54, 57, 58-62, 64, 88, 94
<i>Eaton's of Canada</i>	16, 54
Conséquences économiques.....	78-80
Éducation et orientation (y compris les conseils).....	6, 12, 26, 52, 55, 83-85
Spécialistes (voir mémoires et exposés)	
Agences familiales.....	7
<i>Family Bureau of Greater Winnipeg</i>	14, 49, 57
Vie familiale.....	4, 26
<i>Federated Council of Sales Finance Companies</i>	51-52
Lacunes se rapportant au crédit.....	22, 27-28
Intervention de l'État—précédents.....	24, 25
Prêts garantis au consommateur.....	25-27
Clients comportant des risques élevés.....	26
Historique du crédit au consommateur.....	31-34, 37-48

	PAGE
Honnêteté et vérité.....	70, 90
Compagnie de la baie d'Hudson.....	16
Indiens.....	27
Renseignements.....	6
Prêts de compagnies d'assurance.....	86
Loi sur l'intérêt.....	37, 38, 58
Irwin, Douglas D.....	21, 61-63, 89
La Fédération des Caisses Populaires Desjardins.....	61
Législation.....	15-16, 37-48, 57, 58
Amendement à la Loi sur les compagnies de prêt.....	41
MacGregor, Kenneth R.....	70, 74
Taux maximum d'intérêt.....	7, 15, 56
McGregor, Donald, le professeur.....	19
Loi sur les prêteurs d'argent.....	38
Véhicules à moteur.....	70, 71
Mowat, Sir Oliver.....	38
Office national de la recherche économique.....	21
Neufeld, E. P., le professeur.....	8
<i>Nova Scotia Royal Commission of the Cost of Borrowing Money, the Cost of Credit and Related Matters</i>	14, 81, 88, 91
<i>Ontario Credit Union League Ltd</i>	59
Comptes ouverts (voir aussi crédit automatiquement renouvelable).....	18, 35
Paiement ordonné des dettes.....	6, 14, 59
Sondages des consommateurs effectués par Poapst (voir Commission royale chargée d'enquêter sur les banques et la finance).....	75
Consommateurs sujets à restrictions.....	21-22
Rabais contre remboursement à l'avance.....	6, 16
Recommandations.....	3-8
Refinancement (voir consolidation des dettes)	
Mémoires et exposés	
Hommes d'affaires.....	50
Prêteurs d'argent.....	51
Commerçants au détail.....	52
Consommateurs.....	54
Syndicats de crédit (<i>credit unions</i>).....	59
Spécialistes.....	61
Retail Council of Canada.....	17, 19, 54
Ventes de détail à crédit.....	44, 67-68
Association des marchands détaillants.....	19, 53-54, 93
Crédit automatiquement renouvelable (crédit cyclique).....	7, 16-21, 35, 36
Commission royale chargée d'enquêter sur les banques et la finance.....	5, 10, 35, 42, 44, 51, 54, 60, 71, 80-81
Société de financement des ventes.....	76-77
Frais de crédit.....	9, 36, 89-90
Simpsons'Sears.....	16, 20
Loi sur les petits prêts.....	5, 13, 15, 23, 37, 38-40, 51, 54, 55, 56, 69-70, 91
Aspects sociaux (voir aussi Fonds de bienfaisance de l'Armée).....	25, 30, 58, 75-76, 80-83
Formulaire d'entente ordinaire.....	6
«Vérité dans les prêts» (voir réclame, divulgation)	

	PAGE
Transactions malhonnêtes, cessation.....	6, 60
Clauses injustes, mise hors la loi.....	11
Minorité non assujettie à restrictions.....	21
Automobiles usagées.....	7, 28-30, 78, 92
Assignations de salaires.....	6
Ziegel, M. Jacob S.....	13, 15, 62, 63-65, 79, 88

